



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON

**DEFICIENCIA DEL PROCEDIMIENTO
DE CONCILIACIÓN ANTE LA
PROCURADURÍA FEDERAL
DEL CONSUMIDOR.**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MA. SUSANA CHAVEZ TAPIA

ASESOR:

LIC. IRENE VAZQUEZ VELEZ
LIC. JORGE LUIS ABARCA MORENO.
LIC. JOSE EDUARDO CABRERA M.

203955



México

2000



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Dios: Por la oportunidad que me brindo para hacer esta tesis

A mi esposo: Por apoyarme en todos los momentos para concluir este trabajo.

A mis hijos: Por tenerme la paciencia en los momentos de estar elaborando este tema.

A mis padres: por haberme formado y alentado para enfrentar la vida.

A todos mis seres queridos: Que me motivaron para no quedarme en el camino

A mi Universidad: Por brindarme la oportunidad de ser alguien en la vida.

INDICE

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

PROYECTO DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

1.1. Iniciativa de la Ley	3
1.2. Fundamento Constitucional	15
1.3. Fundamento Legal	15
1.4. Su Aplicación (ámbito)	17

CAPITULO 2

PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

2.1. Su Creación	30
2.2. Concepto de Consumidor	35
2.3. Concepto de Proveedor	37
2.4. Concepto de Autoridad	40

CAPITULO 3**PROCEDIMIENTO ANTE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR**

3.1. Queja o Denuncia (acto administrativo)	46
3.2. La Conciliación	60
3.3. Las resoluciones emitidas por la Procuraduría Federal del Consumidor	66
3.4. El cumplimiento de las resoluciones de la Procuraduría Federal del Consumidor	77

CONCLUSIONES**BIBLIOGRAFÍA**

INTRODUCCION

El tema central de esta investigación, tiene por objeto establecer que en las operaciones comerciales realizadas por las personas, principalmente, de clase social más desprotegida, es decir de economía mediana; muchas veces son engañadas y lesionados sus derechos, por la adquisición de bienes o servicios que en muchas ocasiones no reúne los requisitos o especificaciones que contenían al ser ofertados.

Con motivo de lo anterior y en estos tiempos de crisis económica, este tipo de actos provoca un menoscabo al patrimonio familiar de estas personas, las que en su carácter de consumidores, deseando ser resarcidas y restituidas en sus intereses económicos; acuden a instancias que consideran las idóneas para la solución de su problema.

Específicamente en este tipo de controversias, la autoridad competente es la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, que se creó para la defensa de los intereses de los consumidores

Ante esta autoridad, se reciben las quejas o denuncias de las personas que fueron engañadas o sorprendidas por otra persona diversa llamada proveedor, quien ofreciendo determinado bien o servicio, incumplió en la entrega de ese bien o servicio, que al final resulto de especificaciones diversas o distintas a las inicialmente convenidas.

Lo anterior da motivo a que de acuerdo a las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, se inicie el procedimiento respectivo citándose a las partes involucradas para fecha y hora específicas, para que aleguen lo que a su derecho convenga.

Este procedimiento inicia con la conciliación, punto especial de nuestro trabajo y en donde consideramos existe deficiencia ya que la ley de esa autoridad administrativa, carece de preceptos jurídicos que obliguen al proveedor a someterse a su competencia y se resuelva ante esta en forma definitiva la controversia, es decir, que el arbitraje de esa autoridad sea obligatorio y no exista la posibilidad de que el proveedor renunciando él, obligue al consumidor a acudir ante otra autoridad distinta que ponga fin a la controversia

El tratamiento de este problema, será analizado de la siguiente manera: En el primer capítulo, hablaremos del Proyecto de la Ley Federal de Protección al Consumidor, refiriéndonos a la iniciativa de la ley, el fundamento constitucional y legal en lo general, así como a la aplicación de la ley citada.

Así mismo abordaremos en el capítulo segundo, los aspectos generales de la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Consumido, en donde señalaremos los conceptos de consumidor, proveedor y autoridad.

Finalmente analizaremos en el tercer capítulo, el procedimiento de conciliación ante la Procuraduría federal de Protección al Consumidor, estableciendo lo que se considera queja o denuncia ante esa autoridad; y en la parte conciliatoria del procedimiento, señalaremos que resoluciones emite y por otro lado el cumplimiento de estas.

CAPITULO I

PROYECTO DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

Este primer capítulo de nuestra investigación daremos a conocer en forma general lo que es una iniciativa de Ley o Decreto, y es conveniente señalar, que las diversas opiniones de los estudiosos de la materia, en la concepción de lo que es una iniciativa de Ley o Decreto, nos remiten a lo que para ello consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.1. INICIATIVA DE LEY

Que es la iniciativa.- La iniciativa como su propia etimología y nombre lo indica (initium), consiste en la facultad que tienen ciertos funcionarios de representación popular, investidos de potestad jurídica pública y determinados órganos del Estado, para formular un texto que puede presentarse ante una cámara con el propósito de que mediante el cumplimiento de un procedimiento reglamentario y constitucional, al aprobarse se constituye una Ley

El derecho de iniciativa, es en esencia, el ejercicio fundado de una petición formal ante un órgano legislativo, para que estudie una propuesta normativa la que una vez discutida pueda ser aprobada como ley

Podría confundirse el derecho de iniciativa, con el derecho de petición que consagra el artículo 8º de la Constitución Federal.

En este sentido existen claras diferencias; ambos derechos constitucionales el de iniciativa es Derecho público objetivo; el de petición, derecho público subjetivo; al mismo tiempo tienen fundamento constitucional diferente el primero en los

artículos 71 y 72, el segundo en el artículo 8º sus propósitos son diferentes, uno se transforma en Ley, el otro obtiene un *acuerdo escrito* de la autoridad a quien se haya dirigido; además la iniciativa se formula exclusivamente ante órganos legislativos, la petición ante cualquier funcionario o empleado público, sin restricción de jerarquía administrativa. Por último, un particular no puede promover una iniciativa, aunque pueda formular una petición a una cámara o al congreso o su comisión permanente, y que a la misma recaiga una resolución. En otro aspecto, el diccionario de la real academia de la lengua "española" atribuye a la palabra iniciativa cinco acepciones.

- 1.-Derecho de hacer una propuesta;
2. -Acto de ejercerlo,
- 3 -Acción de adelantarse a los demás en hablar o obrar,
4. -Procedimiento que inclina a una acción y
5. -Procedimiento establecido en algunas constituciones políticas mediante el cual interviene directamente el pueblo en la propuesta y adopción de medidas legislativas".¹

En el moderno proceso legislativo existen seis diversas etapas a saber, iniciativa, discusión, aprobación, sanción publicación e iniciación de vigencia. "Iniciativa es el acto por el cual determinados órganos del estado, someten a la consideración del congreso un proyecto de ley". Esta definición del jurista Eduardo García Máynes, es plausible por ser breve y no dejar fuera de ella ningún elemento substancial del acto que la motiva. En forma explícita podemos decir que una "iniciativa de ley o decreto, es la propuesta por medio de la cual se hace llegar al órgano u órganos depositarios del Poder Legislativo del Estado, un proyecto de ley, que puede ser nueva en su totalidad o ya existente pero que, por circunstancias sobrevivientes necesita ser reformada o modificada por adición, corrección o supresión de algunas de sus normas o un proyecto de decreto 2

(1) - Enciclopedia Parlamentana de México. LVI Legislatura Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión .Comite del Instituto de Investigación Legislativa, Junio 1997 p p 500 a la 504

(2) -García Máynes, Eduardo Introducción al Estudio del Derecho 25ª Edición. Editorial Porrúa, S A México 1983 p 504

Por otro lado en el comentario al artículo 71 de la constitución política mexicana comentada por Susana Thalia Pedroza de la Llave, Hugo Alejandro Concha Cantú, nos dicen con relación a la iniciativa de ley "La iniciativa, es aquella a través de la cual se inicia el procedimiento de formación o creación de leyes o decretos.

La palabra "iniciativa " unida al término "ley ", significa el derecho de presentar o proponer un proyecto de preceptos o de disposiciones que versen sobre alguna materia de interés común, a través de las cuales, se mande o se prohíba algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados.

La palabra "iniciativa ", unida al término "decreto", significa el derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o disposiciones de carácter particular, es decir, que se refieran a determinados lugares, tiempos, corporaciones o establecimientos, como por ejemplo las relativas al otorgamiento de licencias al titular del Ejecutivo, a admitir su renuncia a designar presidente de la República interino o sustituto, así como para autorizar a un ciudadano mexicano a prestar sus servicios a un gobierno extranjero³

Señalado lo anterior quienes pueden iniciar leyes o decretos y su tramitación a comisiones, gozan del derecho constitucional para iniciar leyes o decretos, según lo establecen los artículos 71 y 73 de nuestra Carta Magna, y con relación a ello, se menciona.

- a) - El Presidente de la República;
- b). - Los Diputados y los Senadores al Congreso de la Unión,
- c) - Las Legislaturas de los Estados,
- d). - Las Diputaciones de los mismos,
- e).- La Asamblea de Representantes al Distrito Federal,
- f) - La Gran Comisión de la Cámara de Diputados.

Ahora nos referiremos al turno que la Mesa Directiva le impone a cada iniciativa como trámite para que vayan a Comisiones de Dictamen Legislativo.

(3) -Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada Tomo 4 10ª Edición, Editora Porrúa,S.A. México,1997 p 151

1. -Cuando proviene del Ejecutivo, de las Legislaturas de los Estados o de la Asamblea de Representantes, la presentación de la iniciativa se hace mediante un oficio que dirige al titular de la Secretaría de Gobernación, dependencia que por disposición legal (art. 27, frac. I de la ley orgánica de la administración pública) es la encargada de conducir los trámites y las relaciones del Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión, a la Cámara de Origen o de competencia según el caso y la naturaleza del asunto a legislar, al cual se acompaña el texto del documento que materialmente contiene la iniciativa del proyecto de ley o decreto, Todas esas iniciativas tienen el carácter de privilegiadas y pasan desde luego a la Comisión o Comisiones para su estudio.
- 2.- Las iniciativas que presenten los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, pueden correr dos trámites preliminares, a elección del autor, o se presenta por escrito ante la Secretaría de la Mesa Directiva, para que informe a la Cámara de la presentación del proyecto legislativo, y la Presidencia lo turne a las Comisiones para su estudio, o el autor de la iniciativa, lee el documento desde la tribuna, hecho lo cual el Presidente dicta el turno de envió a la Comisión respectiva.
- 3.-Por lo que respecta a la iniciativa que pueden presentar las Diputaciones de los Estados, aunque no existe procedimiento reglamentario, (al igual que el derecho de iniciativa que concede la fracción I del artículo 47 de la ley orgánica de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados), por aplicación del artículo 56 del Reglamento, el trámite que dicte la Presidencia de la Mesa Directiva, será el envió a las Comisiones, para el efecto de que estudien y dictaminen el proyecto promovido, como si fuera el caso de iniciativas (art.71 frac. II Constitucional) presentadas por los Legisladores Federales.
- 4.-Las iniciativas que la Asamblea de Representantes, presentan ante alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, para que se expidan Leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, por mandato expreso de la

Constitución (art.73 frac. VI, inciso j), deben pasar desde luego a Comisión para su estudio y dictamen.

El derecho de iniciativa, que otorga la Constitución, en principio es ilimitado para el Presidente de la República, a los Legisladores Federales, a las Legislaturas y Diputaciones de los Estados, restringiendo para la Asamblea de Representantes al Distrito Federal. Por lo que respecta a la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, la propia *Ley Orgánica* la restringe a los asuntos concernientes a las entidades federativas y a las regiones del país y solamente se puede fundamentar tomando en consideración las propuestas de las Diputaciones.

La recepción de la iniciativa constituye el primer acto formal para poner en actividad el proceso legislativo que se compone de una secuela de actos cronológicos que incluyen, a partir de la recepción de la misma, el dictamen de la Comisión Legislativa, la lectura y discusión en el seno de la Cámara, la aprobación de la Asamblea, la expedición formal por el Congreso o la Cámara respectiva, la sanción que otorga el Poder Ejecutivo, el acto de promulgación del propio Ejecutivo, la publicación del texto aprobado, y por último, la iniciación de vigencia de la Ley o Decreto

La *proposición* legislativa contenida en el documento de proyecto de iniciativa, como ya se afirmó, por regla general debe ser turnada a la Comisión o Comisiones de la competencia del asunto de que se trate, para el efecto de que se estudie el proyecto presentado y formule el dictamen que debe hacerse del conocimiento de la Asamblea.

En esta parte nos referiremos a la estructura que debe de tener una proposición legislativa, cuando se *formula una iniciativa de ley*. Dependiendo del tipo y finalidad del proyecto, será la organización estructural de los elementos que la componen.

Hay reglas diferentes, aunque fundadas en los mismos principios que informan la técnica legislativa, para "armar" las iniciativas.

Esta representación ordenada de los componentes de los textos legales, responde a la tradición del derecho escrito y a la forma lógica de exponerlo en las leyes. El texto de todas las iniciativas cuenta, generalmente con los mismos elementos estructurales, pero depende de quien la promueva, el orden y presentación de tales componentes en principio, son invariables éstos.

- 1.- La Cámara destinataria o de origen
- 2 - El nombre de la persona u órgano que promueve;
- 3.- La exposición de motivos;
- 4 - El fundamento jurídico constitucional del derecho para iniciar leyes o decretos;
- 5.- La denominación de la ley o el decreto iniciado;
- 6.- El texto del cuerpo normativo propuesto;
- 7.- Las *disposiciones transitorias*,
- 8.- La indicación del lugar y fecha, en donde se produce el documento,
- 9.- El nombre(s) y firma de quien (es) o del órgano y firma del titular que lo representa y que la promueve. 4

De acuerdo a lo que hemos mencionado hasta esta parte y a los elementos antes referidos de la iniciativa de ley en general; corresponde en esta ocasión, comentar los aspectos importantes de la iniciativa de la Ley Federal de Protección al consumidor, de aplicación y vigencia actual.

Primeramente señalaremos, que esta iniciativa de ley, fue presentada el 24 de septiembre de 1974 por conducto de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a solicitud del Poder Ejecutivo, es decir, del C. Presidente de la República Mexicana

(4) - Composeco Cadena Miguel Angel Manual Elemental de Técnicas y Procedimientos Legislativos. "De las iniciativas" Cámara de Diputados, LV Legislativa, 2º Edición México, 1993, p p 25 a la 35

Primeramente señalaremos, que esta iniciativa de ley, fue presentada el 24 de septiembre de 1974 por conducto de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a solicitud del Poder Ejecutivo, es decir, del C. Presidente de la República Mexicana.

Esta iniciativa de ley, tuvo como motivo, respaldo y fundamento constitucional, la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue motivada por el Ejecutivo Federal, debido al proceso inflacionario mundial, que comenzó a incidir en nuestro país; lo que originó que las organizaciones de trabajadores, plantearan la urgencia de tomar medidas tendientes a la protección del poder adquisitivo de los grupos de menor ingreso.

Este proyecto de ley, resultó parte fundamental de una política destinada a la protección de las mayorías, pero también, un instrumento para corregir vicios y deformaciones del aparato distributivo, así como el fortalecimiento de los sistemas de comercialización social, en los que prevalecían prácticas nocivas de comercio, que distorsionaban los hábitos de consumo, lesionando los intereses del público, el ingreso familiar y aun la dignidad ciudadana.

Es importante señalar, que este proyecto de ley, recogió algunos preceptos que en ese tiempo se encontraban dispersos en la legislación civil y mercantil, normas que fueron ordenadas y a las que se les dio unidad en un cuerpo legislativo que les imprimió una nueva naturaleza al lado de muchas otras disposiciones que regulan con carácter social actos de comercio y relaciones entre particulares. Estas disposiciones de esta nueva ley, se elevarían a la categoría de normas de Derecho Social.

Podemos decir, que para la aplicación de esas normas y disposiciones, fue necesario crear, como complemento a esta iniciativa de ley, un organismo autónomo que vigilara la aplicación de estas nuevas disposiciones.

Es así, que se crea la Procuraduría de la Defensa del Consumidor, cuyas atribuciones especiales, son las de representar los intereses de la sociedad; a la población consumidora, ante toda clase de proveedores de bienes y servicios, actuando como árbitro en las diferencias entre consumidor y proveedor; y en general, velar por el eficaz cumplimiento de las normas que tutelarían los derechos de los consumidores.

También es de señalarse que a esta iniciativa, se propuso igualmente la creación del Instituto Nacional del Consumidor al que nos referiremos más adelante.

Las disposiciones de esta iniciativa de ley por ser de orden público y de interés social, regirían en toda la República, y una vez aprobada, quedarían obligados a su cumplimiento, industriales, prestadores de servicio, así como las empresas de participación estatal y los órganos del estado, en cuanto desarrollasen actividades de producción, distribución o comercialización de bienes o prestación de servicios a consumidores. 5

Analizado lo que es el proceso de una iniciativa de ley es prudente referirnos a la interpretación de la ley ya decretada. Y en este sentido abordaremos en forma general lo que es la interpretación de una ley

Debe entenderse en términos generales que la palabra "integrar", significa explicar y comprender el sentido de las cosas, y en especial el de aquellos textos faltos de claridad. Puede ser también toda actividad intelectual encaminada al esclarecimiento del verdadero sentido de alguna expresión, para descubrir lo que significa o da a entender.

(5) - Cámara de Diputados, Iniciativa de Ley Federal de Protección al Consumidor, año III. T. III N° 9, septiembre 26 de 1975, pp 4 a la 14

Debe entenderse en términos generales que la palabra "integrar", significa explicar y comprender el sentido de las cosas, y en especial el de aquellos textos faltos de claridad. Puede ser también toda actividad intelectual encaminada al esclarecimiento del verdadero sentido de alguna expresión, para descubrir lo que significa o da a entender.

Interpretar es pues averiguar el sentido de una expresión. Debiendo entender por "expresión", la manifestación de un conjunto de signos. La interpretación consta de los siguientes elementos.

- a) - Aspecto físico - La articulación de sonidos mediante el lenguaje hablado, y así mismo los signos escritos.
- b).- Significación:- Consiste en el sentido de la expresión.
- c).- El objeto.- O sea la cosa materia de la interpretación.

De lo expuesto con anterioridad se deduce que interpretar la ley, es desentrañar o descubrir el sentido manifestado en la norma jurídica

Existe la creencia de que el sentido de la ley es la manifestación de la voluntad del legislador, y que es ésta la que debe interpretarse, más esto constituye una equivocación, ya que lo que debe interpretarse no es la voluntad del legislador, "sino que lo que en sí debe interpretarse es el propio texto de la ley".

La interpretación no solamente debe aplicarse a preceptos legales (normas jurídicas, leyes), sino también a normas individualizadas (aquellas que únicamente obligan o facultan a uno o varios sujetos determinados por la norma genérica)

El método *éxegetico* interpretativo o explicativo de la ley, como ya se dijo va encaminado a descubrir cual es el verdadero sentido de la ley. Para el efecto hay que tener en cuenta lo siguiente:

- a) - Examinar los trabajos *preparatorios*, los motivos y discusiones que originaron la ley.
- b).- Analizar la tradición y la costumbre (condiciones que prevalecían en la época en que fue elaborada)
- c).- A falta de los medios expresados con antelación, hacer uso de la equidad y de los principios generales de derecho

La equidad es un atributo de la justicia, que cumple la función de *corregir* y *enmendar* el derecho escrito, restringiendo unas veces la generalidad de la ley, y otras extendiéndola para suplir sus deficiencias, con el objeto de atenuar el rigor de la misma.

Para interpretar la ley hay que tomar en cuenta la época en que fue formulada, tomar en consideración otros elementos, tales como. las circunstancias económicas, sociales; técnicas; los trabajos preparatorios; y los principios y conceptos jurídicos que tuvo en cuenta el legislador

La *interpretación* no debe limitarse únicamente al análisis del contenido, sino que debe recurrirse a la investigación por todos los métodos científicos que estén a nuestro alcance.

Cuando se presente algún caso no previsto por la ley, puede echarse mano y hacer uso de la analogía, más no por el hecho de que el caso sea semejante, sino porque hay la misma razón para resolverlo que el análogo.

Visto lo anterior, estaremos en posibilidad de estudiar cual es la relación que se puede dar entre las resoluciones judiciales y la ley. Para el efecto debe señalarse que se pueden dar tres tipos de resoluciones judiciales, a saber: las resoluciones basadas en la ley; las resoluciones en ausencia de la ley; y las resoluciones en contra de la ley

De las tres resoluciones citadas, nos interesa conocer cuales son los principios interpretativos a seguir en la primera de las citadas, esto es en las "resoluciones basadas en la ley".

Los principios a observar son los siguientes:

- a) - Cuando una ley existe, el órgano jurisdiccional deberá sujetarse a ella.
- b).- La ley deberá ser respetada por los tribunales
- c) - La ley debe ser publicada para que sea conocida por todos.
- d).- La ley debe ser igual para todos (debe aplicarse sin distinción en caso de ser violada).
- e) - La ley debe ser única, esto es la misma en el ámbito de aplicación jurisdiccional.
- f).- Debe ser respetada por los jueces. 6

Por nuestra parte, después de lo que señalamos, creemos que independientemente de la relación entre las resoluciones judiciales y la ley, tomando en cuenta los principios antes mencionados, solo opera en su aplicación el imperio y la obligatoriedad para el efecto que fue creada.

(6) - Santoyo Rivera, Juan Manuel Manual de Introducción al Estudio del Derecho (Compiaciones), Editada por Universidad Lasallista Benavente, Celaya Gto. 1989 pp. 134 a la 137.

1.2. – FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA LEY.

Es importante señalar que cualquier decreto de ley que ha logrado traspasar el proceso legislativo, necesariamente desde que se propone como iniciativa, debe encontrarse sustentado, debido al interés público y la observancia general que reviste, en principios y bases constitucionales que permitan, sin transgredir los derechos de las personas previamente consignados, la aplicación de las disposiciones legales que contiene.

Después de nuestro anterior comentario, y con relación al Fundamento Constitucional de la Ley Federal de Protección al Consumidor, esta tuvo respaldo, motivación y fundamento en los artículos 71 fracción I, 72 inciso h), y 79 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55 fracción I y 62 del Reglamento Interior del Congreso.

El fundamento Constitucional de la Ley Federal de Protección al Consumidor significó un avance considerable en la evolución de nuestro Derecho Social; y sólo mediante el leal acatamiento y la actualización imaginativa del espíritu y la letra de la Constitución podrá nuestro país alcanzar los objetivos que ésta Ley se propuso.

1.3. FUNDAMENTO LEGAL

La legalidad de cualquier ordenamiento y las disposiciones que en él se contengan, de interés público y general que afecten a las personas de cualquier esfera social, emanan de los principios y derechos que como garantías consagra la Constitución en favor de la sociedad sin distinción alguna. Por ello consideramos importante, para el tratamiento de este punto, señalar lo que establece el artículo 90 de nuestra Constitución.

Artículo 90. - 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 del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo federal o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativo

El fundamento legal de la Ley Federal de Protección al Consumidor, deriva de las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que en la parte correspondiente a las entidades paraestatales encuadra a la Procuraduría Federal del Consumidor, como un organismo público descentralizado según lo refiere el propio artículo 3° de la citada ley orgánica; y que se encarga de vigilar la aplicación de las disposiciones de esa Ley. Así mismo en el capítulo único de la ley orgánica que se refiere a la Administración Pública Paraestatal, en el artículo 45 se establece:

Son organismos descentralizados las unidades creadas por ley o 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.

Por otra parte, en el diario oficial de la federación el 14 de mayo de 1986, fue publicada la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que con vigencia a partir del día siguiente de su publicación; regula la organización y funcionamiento de las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal y comprende a los organismos descentralizados creados conforme a la ley orgánica.

Por este medio de esta forma de organización administrativa, denominada descentralización, se buscan fundamentalmente dos fines: aligerar un tanto al Estado de las cargas que le impone actualmente la colectividad y satisfacer ciertas necesidades de manera pronta y eficaz por medio de diversos entes que por su carácter localista o por su especialización técnica, estarán capacitados para hacerlo.

1.4. SU AMBITO O APLICACIÓN.

En este punto se hablara en forma general sobre la Descentralización de la Procuraduría Federal del Consumidor. Antes de hacer el análisis de la descentralización Administrativa Federal, es necesario hacer una aclaración terminológica sobre lo que se comprende por desconcentración y, por otra parte, descentralización

Semánticamente, tanto la descentralización, como la desconcentración, significan lo mismo. es decir, alejamiento del centro. Las Leyes, autores y funcionarios, con frecuencia hablan indistintamente, sin hacer una clara *separación de las palabras*, según las funciones o aspectos que se estudian, o que se estén manejando.

Por lo anterior, señalaremos algunas de las características peculiares de cada una y sus diferencias:

Desconcentración

Descentralización

1.-Organo inferior subordinado a una Secretaría, o a la Presidencia	1.-Organo que depende indirectamente
2 - Puede contar o no con personalidad jurídica	2. - Tiene invariablemente personalidad jurídica.
3 -Puede contar o no con patrimonio	3. - Siempre tiene patrimonio propio.
4 -Posee facultades limitadas.	4. - Posee facultades más autónomas.

Ahora bien con lo antes mencionado es importante hablar sobre la evolución y origen de la descentralización, misma que empieza en Francia.

Desde fines del siglo pasado se ha manejado el concepto de descentralización y no obstante los estudios que en el presente se han hecho de esa forma o técnica de gestión política por un lado y administrativa por el otro; aún existen serias confusiones para precisar ese tópic, pues como veremos más adelante con frecuencia se confunde la descentralización política, con la descentralización que pudiéramos llamar estrictamente administrativa; como estos fenómenos sociales y sus consecuencias políticas y administrativas han surgido en gran parte de la práctica del Estado Francés y de la Doctrina Francesa y a efecto de dar un poco más de claridad a la perspectiva de la evolución del concepto de descentralización política, creemos que es conveniente hacer un breve desarrollo de cómo evolucionó en el mencionado país a partir de la revolución francesa y hasta nuestros días

En Francia las aspiraciones para la descentralización política se remontan a más de dos siglos de historia y son resultado de la centralización del gobierno que ha sido característica sobresaliente en la historia el Estado Francés tanto en las monarquías, como en las sucesivas repúblicas, hasta la actual, que se conoce como la quinta

La monarquía absolutista anterior a la revolución francesa, fue estableciendo por siglos, un sistema centralizado de poder para ir eliminando poco a poco el poder de los señores feudales, de los varones, duques y príncipes de la aristocracia de las diversas regiones que fueron integrando el territorio de Francia, a través de siglos y de esta manera obtener la unidad del país.

La Revolución de 1787, inspirada por la asamblea constituyente significó el fin de esa práctica de centralizar el poder, e inauguró una tendencia política de descentralización

No obstante ello y dadas las circunstancias que vivían el poder revolucionario, de bloqueo marítimo, invasión de su territorio por ejércitos enemigos en todos los rumbos de la rosa de los vientos, principio de inestabilidad antirrevolucionaria fomentada por algunos sectores de la sociedad, los girondinos nobles aristócratas, la jerarquía religiosa y otros, la convención estableció un poder altamente centralizado en un comité que fue llamado de salud pública (compuesto por jacobinos) y que volvió a tomar poder central y dio origen a la reestructuración de los ejércitos franceses y también a la era del terror de 1792 a 1794, en que como lo mencionó Vergniaud (oct. 24- 1793), la propia revolución, como Saturno devoró a sus hijos y así cayeron en la guillotina Danton, Desmoulins y muchos más y aún el propio "incorruptible" Robespierre, el hecho es que el comité de Salud Pública volvió posiblemente a centralizar más poder que el existente en la época de la monarquía (conocida para los franceses como el viejo régimen) y esta centralización fue mantenida en el consulado y en el imperio de Napoleón, en el reinado de Luis XVIII, en la Segunda República, en el imperio de Napoleón III y en la tercera, cuarta y quinta Repúblicas.

La revolución de 1789 estableció un nuevo orden en el sistema de gobierno y trató de unificarlo y homogenizarlo con la intención de modificar las complejas divisiones administrativas de la monarquía, se estableció una nueva división territorial que más o menos perdura hasta nuestros días, el país fue dividido en departamentos, los departamentos en distritos, los distritos en cantones y los cantones en comunas.

El primer imperio (Napoleón I) hizo dos contribuciones importantes al sistema administrativo. introdujo el principio de la centralización y el gobierno de estructuras a través de varias autoridades públicas.

Fue la Ley del 28 Pluvioso del año VIII (de la revolución) la que señala la composición de los cuerpos públicos, el principio que se estableció en este campo fue el de la yuxtaposición de una asamblea y su agente, éste último lleva a cabo las decisiones de la asamblea. Fue Sieyès el que formuló el principio expresando:

“Para deliberar deben reunirse varias personas, pero para ejecutar sólo una”. Se encuentra este principio en cada tipo de estructura territorial. En la comuna (municipio) el consejo municipal es el cuerpo deliberativo y el presidente es el que ejecuta sus ordenes. En los departamentos el consejo general delibera y el prefecto es el agente ejecutivo

La legislación promulgada durante el año VIII también estableció un sistema de administración centralizada. Todas las autoridades administrativas eran (y son) nombradas o designadas por el gobierno central y no guardan respecto de éste ninguna autonomía.

El gobierno central retiene el poder sobre toda la jerarquía de las autoridades públicas regionales de tal manera que todas las actividades de estas autoridades están consistentemente supervisadas y controladas por el gobierno central, el que dicta órdenes puede revocar decisiones tomadas por las autoridades de rango inferior.

En la comuna, tanto los miembros del consejo municipal (asamblea deliberativa) como su presidente eran nombrados por el jefe de gobierno (con el consejo del ministro del interior), en los departamentos los miembros del consejo general (cuerpo deliberativo) eran nombrados por el jefe de gobierno y el prefecto también era nombrado y removido por el jefe de gobierno, bajo la presencia de las ideas liberales, la excesiva centralización del primer imperio fue atemperada en épocas posteriores por una serie de reformas que de alguna manera introdujeron un aliento de descentralización, este movimiento de descentralización apareció en la monarquía de 1830-1848 y en la segunda república sin embargo no alcanzaron resultados concretos sino hasta la tercera república (1871-1940).

La Ley del 10 de agosto de 1871, referente a los departamentos y la del 5 de abril de 1884, relativa a las comunas (ayuntamientos) y municipios introdujeron en el sistema Francés algún principio de descentralización que en realidad fue un compromiso entre el centralizar y la descentralización. La comuna a partir de esa fecha se convirtió en una autoridad pública descentralizada y el cuerpo deliberativo y su agente ejecutivo electos directamente por el pueblo, sin embargo continuaron sujetas a la supervisión del prefecto del departamento actuando con derechos de examinar y de sustituir las decisiones de las autoridades municipales y por lo tanto la comuna y su órgano de gobierno se constituyeron en una autoridad local semidescentralizada.

En el departamento, de acuerdo con la ley del 10 de agosto de 1871 se previó que fuera electo por sufragio universal, el consejo general, sin embargo el prefecto continúa siendo designado por las autoridades centrales y tiene el derecho de examinar todas las materias en las que actúa el consejo general.

La cuarta república (1946-1958) intentó un movimiento para descentralizar completamente a los departamentos aboliendo la oficina del prefecto, sin embargo este proyecto jamás fue aprobado y continuó el prefecto dependiendo de las autoridades centrales a partir de su nombramiento.

La constitución de la quinta república (1958), no contiene ninguna disposición que favorezca la descentralización, su artículo 72 es el único que pudiera tener relevancia en esta materia, pues señala que las divisiones territoriales serían administradas por consejos electos bajo las condiciones que señale la ley.

Puede afirmarse que la constitución de 1958 tiende más a favorecer el gobierno central que a desarrollar la autonomía local, sin embargo en las últimas décadas del siglo XX sé a desarrollado con ímpetu un movimiento a favor de las aspiraciones de ciertos sectores de la población francesa para buscar una mayor

libertad local frente al sistema centralista de gobierno el cual todavía ve con reticencia esas tendencias descentralizadoras

Para tratar de suavizar el efecto de la centralización, los gobiernos de la quinta república han aplicado una política de "devolución " transfiriendo algunos poderes de las autoridades centrales a las autoridades locales (edicto del 14 de marzo de 1964), otro edicto de la misma fecha estableció la división territorial en regiones que comprenden varios departamentos.

La ley del 5 de julio de 1972 proveyó a las regiones de estatutos estableciendo consejos regionales y prefectos regionales éstos últimos directamente responsables ante las autoridades centrales. Este repentino cambio en la organización política de Francia encuentra una raíz ideológica que viene desde el siglo XVIII que es el gran principio de la libertad que permite al hombre escapar de las tenazas del control de la autoridad centra, de la larga sucesión de regímenes de gobierno que Francia ha tenido desde la revolución, sólo aquellos con tendencias liberales han buscado promover una suerte de descentralización para transferir poderes políticos de la autoridad central a las autoridades locales.

Una de las razones fundamentales que justifican la descentralización es la necesidad de obtener una nueva distribución del poder, par reducir la importancia de la autoridad central e incrementar la de las autoridades locales, esto entraña un pluralismo político y también un principio de democracia para que los ciudadanos intervengan en el gobierno de las comunas, departamentos y regiones a través de la elección de sus autoridades.

Parece ser que en Francia los primeros 20 años de la quinta república mostraron que un gobierno central no era capaz de advertir las realidades económicas, sociales y culturales del país, los ministros de París no tienen conocimiento de los problemas locales y a veces producían soluciones que eran imposibles de aplicar La descentralización política y administrativa parece ser la forma que bajo circunstancias específicas promovería el desarrollo de la nación en su conjunto, la sobrecargada administración que tiene que ver con todo y en todas

partes, a veces se encontraban sus actividades paralizadas y su sistema de gestión ineficiente.

La descentralización también limita los poderes de las autoridades centrales, transfiriendo a los cuerpos locales poderes que hasta hacía poco detentaba el centro del sistema.

En lo concerniente a la región, la ley de 1981 la transforma en un cuerpo territorial con plenos poderes ya que la constitución del 4 de octubre 1958, en su artículo 72, previó la posibilidad de establecer mediante la ley, nuevas autoridades territoriales al igual que en la comuna y en el departamento, tanto el presidente como el consejo regional que son las autoridades ejecutivas de la región, serán electos por sufragio universal. El presidente aplicará el presupuesto de la región y encabezará al personal necesario de administración y el consejo regional tiene competencia en materias económicas, culturales, científicas, sociales y de salud, desde luego las leyes tendrán que hacer un reparto de competencias entre el estado, las regiones, los departamentos y las comunas. Al estado nacional se le mantienen áreas como la defensa, el sistema monetario, la política económica y financiera, educación, derechos civiles, salud, seguridad social y orden público interno, alguno de estos aspectos en áreas locales serán transferidos a departamentos y a las regiones por ejemplos, algunas materias de higiene y salud pública, transporte público, caminos departamentales, control de incendios y algunos otros, necesariamente con la transferencia de poderes se tendrá que realizar la transferencia de fondos a los cuerpos territoriales para que éstos puedan prestar los nuevos servicios, se señala por algún sector de la opinión francesa, por ciertos cuerpos locales no aplicaron la reforma inmediatamente porque no tienen los medios financieros y técnicos y de capacitación para administrar por sí mismos con plena autonomía los servicios y trabajos que entraña la descentralización, pues se señala que por ejemplo en Francia hay 38 000 municipios de los cuales 25 000 tienen menos de 500 habitantes por lo que tomará tiempo su capacitación para autoadministrarse.

Como puede observarse de la síntesis del sistema francés, el proceso descentralizador se llevó a cabo hasta la década pasada y es muy diferente este proceso, al establecimiento de los poderes y facultades que se dan en un estado federal como México puesto que desde las primeras constituciones se tienen tres órganos político-administrativos de gobierno, el federal, el local y el municipal entre los que no existe relación jerárquica en el sentido administrativo, y aunque también hay un proceso relativamente reciente de transferencia de poderes (reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de febrero de 1983) el hecho es que en México por lo menos teórica y formalmente en la Constitución y en las leyes, las autoridades locales (Estados y Municipios) son electas por sufragio universal, lo cual es reconocimiento de las ideas de democracia, sobre todo en la elección del poder legislativo en las entidades federativas y de los miembros del ayuntamiento en los municipios, en este contexto la descentralización política mexicana ha avanzado, se va dando con una definición muy clara en México, a partir de 1988.

Siguiendo con el origen de la descentralización administrativa, la descentralización política se aprecia desde tiempos remotos de la historia, por ejemplo, el Imperio Romano que se dividía en dos: el de occidente y el de oriente.

Como fenómeno social, la descentralización de ciertos órganos político-administrativos se aprecia en todos los Estados modernos y aún en las organizaciones internacionales, que tienen órganos regionales para atender con la celeridad y eficacia a la región a la que sirve.

La descentralización administrativa, en el sentido en el que la concebimos, tuvo su origen y desarrollo teórico en Francia, a través de la institución que denominaban establecimiento público descentralizado y que obedecía a la necesidad práctica de atender un servicio público, con personal técnico especializado, con independencia presupuestaria, que diera flexibilidad a las

necesidades económicas del servicio y libre de los factores y problemas que impone la burocracia centralizada, ya que, de acuerdo con esas ideas, el personal tenía un estatuto jurídico y personal distinto del de la burocracia.

En Francia se habla de establecimiento público descentralizado cuando se atiende un servicio técnico, con personal experto y con autonomía presupuestaria. Creemos que estas razones son extrajurídicas para determinar la conveniencia de establecer o no un organismo descentralizado, pues, a pesar de las críticas que se hagan a la organización central, no se ve fundamento jurídico de fondo para que ésta no pueda contar con esos elementos para realizar su actividad.⁷

De lo que hemos señalado, podemos afirmar que, la participación del Estado moderno en el desarrollo constituye en todos los países, cualesquiera que fuere su ideología y estructura, un factor fundamental.

Para ser congruente con esta tendencia, el Estado mexicano ha creado y generado entidades paraestatales que han venido a constituir en las últimas décadas uno de los instrumentos más importantes para la promoción del desarrollo económico y social.

El crecimiento y la evolución de las entidades paraestatales en México revelan importantes etapas, fundamentalmente a partir de los años veinte en que se consolidaron las instituciones públicas nacionales. Su desarrollo corre paralelo al que experimenta el país y sus características responden a las necesidades de la sociedad a través de su permanente evolución.

(7) Acosta Romero, Miguel Compendio de Derecho Administrativo, parte general. Editorial Porrúa S.A. México 1996 pp 495 a la 500 y 504 505

A partir de 1947 con la expedición de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, se dio el primer paso para tratar de definir legalmente lo que debía entenderse por organismos descentralizados y empresas de participación estatal, confiriéndose las facultades Para su vigilancia a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Posteriormente, por acuerdos y decretos, se encomendó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa algunos aspectos sobre el control de algunas de las entidades.

La Ley antes citada, tuvo otras dos versiones, en 1965, y en 1970 La primera confirmó las funciones de coordinación y control por medio de las tres Secretarías de Estado aludidas. La segunda, consideró como objeto de vigilancia y control gubernamental no sólo a las empresas de participación estatal mayoritaria sino también a las de participación estatal minoritaria e inclusive a los de fideicomisos públicos. En esta última ley se adoptaron posiciones conceptuales respecto a la supervisión y control y se confirió a la Secretaría del Patrimonio Nacional una intervención marcada en los programas anuales de operación para efectos de coordinación de actividades.

En 1976, mediante la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se introdujeron normas que definieron de manera más clara y categórica los campos de actividad de las entidades paraestatales y se incorporaron al derecho público los dos grandes sectores de la administración pública como se le entiende actualmente; el sector central integrado por las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos, y el paraestatal compuesto de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, entendiéndose como tales aquellos en los que el gobierno federal, directamente o bien algunas entidades paraestatales tengan el carácter de fideicomitente.

Debe poner sé de relieve que al regularse a las entidades paraestatales de manera propia y específica, no se aumenta el número de leyes, pues se abroga la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970.

De manera específica, dada la naturaleza especial del organismo descentralizado que constituye la Procuraduría Federal del Consumidor, lo excluye del campo de su sujeción de la Ley y lo remite a su propia legislación

Es importante saber a quien le corresponde crear los organismos descentralizados, Se considera que no hay ningún artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que otorgue facultad expresa al Presidente de la República para crear por decreto personas jurídicas de Derecho Público, no obstante que en el pasado así se ha hecho y se ha tratado de buscar precedentes de sí se han tramitado amparos en contra de decretos que han creado organismos públicos descentralizados y no se ha encontrado ninguno, sin embargo, es de aclararse que el Presidente, si tiene facultad de iniciativa de ley ante el Congreso de la Unión para esos efectos, conforme al art 71, fracc. I de la Constitución.

CAPITULO 2

PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

Una constante preocupación del Estado Mexicano ha sido la especulación y acaparamiento de bienes de consumo, así como el alza de precios en los productos, los cuales repercuten en su venta a los sectores sociales más desposeídos del país. En base en esta situación crea un instrumento legal administrativo tendiente al beneficio de la población.

La Ley Federal de Protección al consumidor, contiene disposiciones tendientes a la protección de los consumidores contra cualquier abuso o situación injusta que pudiera lesionarlos en sus intereses, y sirve de marco para la creación de las instituciones oficiales que velaran por el cumplimiento de este propósito de justicia social.

Fue de importante necesidad, el establecimiento de disposiciones jurídicas que tutelaran las garantías y derechos del consumidor, y esta urgente necesidad, responde al fenómeno característico de nuestros tiempos, de proteger en alguna manera el poder adquisitivo de las clases sociales mas desprotegidas, que verdaderamente se ven afectadas ante el juego del libre mercado feliz instrumento de capitales privados y especuladores.

Es así que, primordialmente para las clases más desprotegidas, nace la Procuraduría Federal del Consumidor, para proteger sus derechos como consumidores.

Procuraduría: en su significación más amplia, es el oficio o cargo de procurador, que realiza funciones de procuración; es decir, llevar a cabo diligencias de

cuidado y manejo adecuado de los negocios de otro. La procuraduría es también la oficina en donde 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 o escrita, los intereses de las personas que le encomiendan sus asuntos.

Técnicamente, la *Procuraduría Federal del Consumidor*, se define como un "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".

Históricamente, la *Procuraduría Federal del Consumidor* es una derivación del ombudsman sueco-finlandés, que ejercía las funciones de representante de los ciudadanos afectados por actos de funcionarios públicos cometidos en exceso de sus facultades. Ombudsman, se refiere a una persona que actúa como vocero o representante de otra, como lo que realiza el *Justitie Ombudsman* en el Parlamento sueco, a favor de los ciudadanos.

No nace pues el ombudsman, como una institución exclusivamente protectora de los consumidores, sino, de los ciudadanos en general. En cambio, en el sistema anglosajón el *consumer ombudsman* si realiza un papel específico de velar por los intereses de los consumidores.

A veces se piensa que el ombudsman es una institución básicamente anglosajona, inútil en los países de *ius civile*, que gozan de un sistema desarrollado de derecho administrativo.

Ciertamente, la figura se ha difundido con mayor rapidez en los países del *common law*; sin embargo, se originó en un país de *ius civile* (Suecia) y muchas otras naciones la han acogido, como Francia que la adoptó en 1973, bajo la denominación de *le médiateur*.

La tarea más importante que se atribuyó al cargo, creado en 1713 y ejercido por el procurador supremo Hogste Ombudsman-nen, era la de supervisar el cumplimiento de las leyes y reglamentos, cuidando que los servidores públicos desempeñasen su trabajo adecuadamente.⁸

2.1 SU CREACION.

El 5 de febrero de 1976 entra en vigor la Ley Federal de Protección al Consumidor y con esta acción se enriquece el conjunto de derechos sociales del pueblo mexicano, en virtud de que por primera vez se establecen derechos para la población consumidora y se cuenta con un organismo especializado en la procuración de justicia en la esfera del consumo. Dicha ley creó dos organismos: El Instituto Nacional del Consumidor y La Procuraduría Federal del Consumidor, esta última con carácter de organismo descentralizado de servicio social, personalidad jurídica y patrimonio propio con funciones de autoridad administrativa, encargada de promover y proteger los intereses del público consumidor y, por consiguiente, la instauración en la ciudad de México de las oficinas centrales de dicha Procuraduría.

A partir de ese momento se pone en marcha el programa de desconcentración territorial con la instauración de tres representaciones federales: Puebla, Monterrey y Guadalajara, y posteriormente la representación en Tlaxcala.

En 1982 la Institución ya contaba con treinta y dos oficinas en las principales ciudades del país, que atendían las demandas de los consumidores

(8) Instituto de Investigación Jurídicos, Diccionario Jurídico Mexicano, 6° Edición, Editorial Porrúa, S.A. Universidad Autónoma de México pp 2566 y2577

Las funciones de la Procuraduría Federal del Consumidor se orientan a la protección, asesoría y representación de la población consumidora, conciliación y arbitraje en los casos en que surgen diferencias entre consumidores y proveedores. La experiencia adquirida en su creación, a través del contacto permanente y directo con los consumidores, evidenció el hecho de que la Ley Federal de Protección al Consumidor contenía algunas omisiones e imprecisiones en su articulado y proporcionaba facultades insuficientes a la institución para velar por la cabal observancia y cumplimiento de los preceptos de la propia ley, con motivo de ello se realizaron diversas reformas a la misma:

El 7 de Enero de 1982 es adicionado el artículo 29 bis con el que se permite a la Procuraduría la regulación de los sistemas de comercialización utilizados en el mercado nacional; posteriormente el 7 de Febrero de 1985 se modifican y adiciona diversos artículos con relación a: competencia, naturaleza jurídica, atribuciones, definiciones y denominaciones, información de bienes y servicios, facultades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, información comercial que ostentan productos o etiquetas, ventas al consumidor, promociones y ofertas, atribuciones del Procurador Federal del Consumidor, entre otras.

Complementariamente, el 12 de Enero de 1988 son publicadas algunas reformas al Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y al artículo 59 de la Ley Federal de Protección al Consumidor relativo a las atribuciones de la Procuraduría.

Por último, el 4 de enero de 1989 son adicionados a la ley algunos artículos que confieren atribuciones y facultades sancionadoras a la Procuraduría, así como denuncias por violación de precios.

Por otro lado el 8 de Febrero de 1989, el Procurador Federal del Consumidor, acordó delegar facultades en materia de inspección y sanciones, creándose la Subprocuraduría de Inspección y Vigilancia, que se encargaría de llevar a cabo

dichas tareas, conforme a las atribuciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor en materia de precios y tarifas acordados, establecidos o autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

El 6 de Febrero de 1991 es publicado el Reglamento del capítulo octavo de la multicitada ley, a efecto de que se establecieran las bases de organización y funcionamiento de la Procuraduría Federal del Consumidor y, en consecuencia, se fortalecieran los mecanismos de defensa de los derechos e intereses de la población consumidora en general.

Asimismo, para que las unidades administrativas de la Procuraduría condujeran sus actividades en forma programada con base en las políticas derivadas de la planeación nacional, fue indispensable definir un proceso de adscripción orgánica, que permitiera, además de facilitar a la población el acceso a los servicios que se prestaban, alcanzar una mejor organización y distribución del trabajo dentro del ámbito de competencia, por lo que el 7 de febrero de 1991 se realizó la adscripción oficial de las unidades administrativas de la Procuraduría Federal del Consumidor para el adecuado ejercicio de las atribuciones y el despacho de los asuntos a su cargo.

Es hasta 1992 cuando se realiza un cambio sustancial en materia de protección a los consumidores mediante una nueva ley publicada el 24 de diciembre, la cual racionaliza dichas funciones en un solo organismo, fusionando al extinto Instituto Nacional del Consumidor en Procuraduría Federal del Consumidor, permitiendo con ello la atención integral de funciones como: orientación y asesoría; recepción, trámite y conciliación de quejas y denuncias; emisión de resoluciones administrativas; registros de contratos de adhesión; protección técnico-jurídica a los consumidores; verificación y vigilancia de Normas Oficiales Mexicanas, pesas y medidas, instructivos y garantías, así como precios autorizados, establecidos u / o concertados con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; acciones de grupo; facultades para ordenar la realización de publicidad correctiva, información y orientación a los consumidores, a través de los diversos medios de

comunicación, Como impresos, radio y televisión; contribuir a elevar la cultura de consumo de la población y mejorar sus hábitos de adquisición.

El 5 de agosto de 1994, la Ley Federal de Protección al Consumidor vuelve a ser objeto de ajuste al adicionársele disposiciones, se reforma la Procuraduría, se hizo necesario que las delegaciones dispusieran de facultades amplias y suficientes para dar atención expedita a los programas de trabajo desconcentrados, lo cual fue posible mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación del 2 de mayo de 1994, del acuerdo por el que se delega en los titulares de las delegaciones de la Procuraduría Federal del Consumidor las atribuciones correspondientes.

Sin embargo, dicho acuerdo delegatorio, así como el Reglamento del capítulo octavo de la Ley Federal de Protección al Consumidor del 6 de febrero de 1991, quedaron sin efecto con las publicaciones en el Diario Oficial del 23 y 24 de agosto de 1994, del reglamento y del estatuto orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor respectivamente, instrumentos jurídicos administrativos que hoy en día respaldan el funcionamiento operativo de la Institución.

México ocupa el segundo lugar entre los países latinoamericanos que expidieron una Ley Federal de Protección al Consumidor y el primero en crear una Procuraduría, por lo que la experiencia mexicana resulta importante, especialmente para aquellos países que empiezan a trabajar en la protección de los derechos de los consumidores.

Una de las principales misiones de la Procuraduría Federal del Consumidor, es el de promover y proteger los derechos de la población consumidora, procurando equidad y seguridad jurídica en las relaciones de consumo

Asimismo, realizar acciones de orientación, información, difusión, investigación y educación para fomentar una mejor cultura de consumo en México.

Como también tener una visión de un organismo confiable por su eficacia y honestidad, integrado por un equipo de trabajo propositivo, vanguardista y con total sentido de cooperación, que permita responder con excelencia las exigencias de la población. 9

2.2- CONCEPTO DE CONSUMIDOR.

Consumidor, del latín *consumere*. Consumir, según el Diccionario de la Academia es *gastar comestibles u otros géneros*. En general la figura del consumidor ha cobrado importancia en el mundo del derecho, por la necesidad que ha surgido, en la economía del consumo, de proteger a la parte débil en las relaciones jurídicas relativas a la adquisición de bienes y servicios

En el fondo se trata, también, de proteger la libertad de empresa, comprometida por las prácticas de malos empresarios que restringen, limitan, falsean o eliminan la libertad de competencia y los efectos benéficos que produce para la colectividad

Como el consumidor se encuentra en el mercado antes de celebrar la operación, se hace necesario protegerlo, a la vez, durante el periodo de oferta o publicidad.

En resumen, la protección al consumidor comprende la de su salud y de su seguridad en el mercado, la de su información y la de su educación, así como el fomento o creación de agrupaciones e instituciones que lo defiendan

Lo que en México se busca cumplir, principalmente, a través de la Ley Federal de Protección al Consumidor a partir de 1975.

El movimiento de protección al consumidor es reciente; puede decirse que cobra importancia en la segunda mitad de este siglo.

En la actualidad existen leyes o disposiciones en materia de contratación destinadas a la protección de los derechos del consumidor, en Alemania, España, Francia, Japón, Reino Unido y Venezuela, entre otras naciones¹⁰

El concepto de consumidor es muy amplio en la Ley Federal de Protección al Consumidor, lo que puede distraer la actividad de las autoridades encargadas de aplicarla en detrimento de la parte débil en el mercado y de la eficacia de la misma Ley Federal de Protección al Consumidor.

Por otro lado en el comentario al artículo 2° de la Ley Federal de Protección al Consumidor, nos dice: Para los efectos de esta ley, se entiende por:

- I. Consumidor: la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicios. No es consumidor quien adquiera, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros

La definición contenida en la fracción I se refiere sólo al consumidor final. Para mayor claridad la propia fracción I advierte que no es consumidor, para los efectos de la ley, el consumidor intermedio. En el artículo 3°. De la ley anterior se daba una definición más amplia de consumidor, que comprendía tanto al consumidor final cuanto al intermedio

(10) Ibid Pp 475-476

2.3 CONCEPTO DE PROVEEDOR

Siguiendo el comentario del artículo 2° de la Ley Federal de Protección al Consumidor nos dice: Para los efectos de esta ley, se entiende por:

- II Proveedor: La persona física o moral que habitual o periódicamente ofrece, distribuye, vende arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios.

La definición de proveedor señalada en la fracción anterior, recoge con algunas modificaciones, la contenida en el artículo 2° de la Ley abrogada. En lugar de enumerar a los comerciantes, industriales, y prestadores de servicios, la Ley vigente define con mayor propiedad al proveedor como la persona física o moral que habitual o periódicamente ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos o servicios.

Conviene señalar que en el texto original de la Ley de 1975 se definía como comerciantes "a quienes hagan del comercio su ocupación habitual o realicen aunque fuere accidentalmente un acto de comercio y su objeto sea la compraventa o arrendamiento de bienes muebles o la prestación de servicios."

Si bien es cierto que esta definición en su tiempo fue criticada por la doctrina, también lo es que permitió a la Procuraduría conocer y resolver quejas relacionadas con actos de comercio, compraventas, arrendamiento de bienes muebles o prestación de servicios de personas que, no obstante no ser comerciantes en el sentido tradicional de la palabra, llevaban a cabo, así fuera accidentalmente, tales actos de comercio.

La referencia a los actos accidentales de comercio fue suprimida por la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 7 de febrero de 1985. La

definición contenida en la fracción II no hace ninguna referencia al concepto de comerciante.

En atención, a que las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Protección al Consumidor, prácticamente pertenecen a un marco jurídico reciente, algunos conceptos como el que abordamos, el de proveedor, no han sido plenamente estudiados o analizados por la doctrina, en el ámbito jurídico en que se aplican; por ello, se conocen pocas acepciones al respecto, sin embargo creemos que lo más adecuado es sujetarnos a lo conceptuado por la ley correspondiente, a la cual en este sentido nos hemos referido.

Por otro lado, algunos criterios de ejecutorias que se ha emitido particularmente, por el Cuarto Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Civil, relativas a los actos jurídicos entre comerciantes o industriales, sin referirse específicamente al concepto de proveedor, lo definen claramente, esto lo entendemos desde el punto de vista, de que el legislador tiene que atender en este sentido a lo que las propias disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor dispone cuando hay intereses en conflicto. Y al respecto nos permitimos transcribir el siguiente criterio, que refiere, lo que consideramos es un concepto de proveedor.

‘Ley Federal de Protección al Consumidor. Sólo es aplicable a las relaciones entre los proveedores y consumidores’

Los actos jurídicos celebrados entre comerciantes, industriales o de unos con otros, en los cuales no se dé una relación de proveedores a consumidores, no se encuentran regulados por la Ley Federal de Protección al Consumidor, pues de conformidad con la exposición de motivos de ésta, tal ordenamiento recoge preceptos dispersos en la legislación civil y mercantil; buscando moderar los principios de igualdad entre las partes, de libertad de contratación y de autonomía en la voluntad, le dio coherencia y unidad en un solo ordenamiento y los elevó a la categoría de normas de derecho social, con el propósito fundamental de igualar a quienes en la vida económica resultan desiguales,

como lo son, por una parte, el proveedor y, por la otra, el consumidor, tutelando los intereses de éste, al considerarlo como parte débil frente al proveedor. En tal virtud, dicho ordenamiento crea un régimen jurídico singular y contiene disposiciones que constituyen excepciones a las reglas generales establecidas en la legislación civil y mercantil, de suerte que debe ser interpretado restrictivamente, por lo que no puede ser aplicado acaso alguno que no esté expresamente especificado en el mismo, como lo dispone el artículo 11 del Código Civil para el Distrito Federal. En consecuencia, como la Ley Federal de Protección al Consumidor es proteccionista de los intereses del consumidor, sólo es aplicable a las relaciones jurídicas en las que intervengan tanto un proveedor como un consumidor y, por tanto, no quedan sujetos a ella los actos en los que las partes carezcan de tales cualidades, entendiéndose por proveedor, a los comerciantes, industriales, prestadores de servicios, así como las empresas de participación estatal, los organismos descentralizados, los órganos del Estado, en cuanto desarrollen actividades de producción, distribución de bienes y prestación de servicios a consumidores; y por consumidor, a quien contrata, para su utilización, la adquisición, uso o disfrute de bienes o la prestación de servicios, de acuerdo con las definiciones contenidas en los artículos 2° y 3° De dicha Ley.

Amparo directo 5518/91. Juan Antonio Díaz Baños. 24 de octubre de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Gilda Rincón Orta. Secretario: Alejandro Villagomez Gordillo. Octava Época

Amparo directo 3994/88. Margarita Cuevas Zambrano. 2 de marzo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata. Secretario: Refugio Ortega Marin. Octava Época.

Amparo Directo 1329/89. Mercedes Ruiz de Rodríguez. 31 de enero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Villegas Vázquez. Secretario: Samuel René Guzmán. Octava Época.

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

(Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, t. VIII, diciembre de 1991, p 241).¹¹

(11) Ovalle Favela José, Comentarios a la Ley Federal de Protección al Consumidor, (Legislación, Doctrina y Junsprudencia), Edición México 1994 Editorial Mc Gaw-Hill, pp. 12 a la 16.

Desde nuestro punto de vista, y de una manera simple consideramos que la forma más sencilla de entender el concepto, será la de pensar en la persona física o moral que dedicándose al comercio o cualquier rama industrial, ofrezca un servicio o un bien en general a otra persona física o moral

2.4 CONCEPTO DE AUTORIDAD

El problema de carácter metodológico al que nos enfrentamos en el estudio de un fenómeno cualquiera, es la definición de los propios conceptos de estudio. Dificultad que se acrecienta cuando se trata de términos ambiguos cargados de un halo emotivo fuerte, el cual los hace aún más imprecisos. Tal es el caso del concepto de Autoridad.

La palabra "autoridad" (del latín auctoritas-atis. "prestigio", "garantía", "ascendencia", "potestad"; de auctor: "hacedor", "autor", "creador"; a su vez de augeo, ere "realizar", "conducir"). significa dentro del lenguaje ordinario: "estima, ascendencia, influencia, fuerza, o poder de algo o de alguno", " prerrogativa ", "potestad", "facultad". Los usos jurídicos de "autoridad" reflejan esa compleja polivalencia

La polisemia y la carga emotiva del vocablo "autoridad" proviene de su antecesor latino auctoritas, el cual pertenece al patrimonio lingüístico de la Roma arcaica, impregnado de connotaciones místicas y carismáticas que han pervivido hasta nuestros días.

Auctoritas aparece tanto en el jus privatum, en el jus publicum, como en el jus sacrum. La palabra auctoritas presupone un atributo o cualidad especial de alguien o de un acto (rito, ceremonia o fórmula). sólo las acciones de ciertas personas o la realización de los actos apropiados producen los efectos que se les pretende atribuir.

Así se explica la autoridad de los colegios sacerdotales (*auctoritas augurum*, *auctoritas pontificum*): era necesario conocer la voluntad de los dioses antes de iniciar una actividad del Estado. En este mismo sentido se entiende la sanción, voto o aprobación del Senado (*auctoritas patrum*) sin cuya garantía ciertos actos públicos no tenían efecto. Lo mismo puede decirse de la *auctoritas* del pater familias o del tutor

Con el correr del tiempo todas las magistraturas, colegios y demás corporaciones (prefectos, ediles, pretores, jueces, jurisconsultos, etc.) tenían su *auctoritas*, y llamamos así a la fuerza u obligatoriedad de sus actos o resoluciones (pe *auctoritas rei iudicatae*: autoridad de cosa juzgada).

En su conjunto la *auctoritas* atribuida todas las magistraturas expresa todas las potestades y funciones de la *administración romana*, la cual, posteriormente, habría de desembocar en la *summa potestas* hecha manifiesta en la autoridad del emperador (*auctoritas principis*) llamado por ello *augustus*. La supremacía imperial condujo a la soberana autoridad del Estado, a la *maiestas*, que Bodino habría de llamar en la Baja Edad Media: "soberanía" De ahí, "autoridad" se aplica, por extensión, a todo aquello que es manifestación del poder del Estado

Los juristas entienden por "autoridad": la posesión de quien se encuentra investido de facultades o funciones o la persona o cosa que goza (o se le atribuye) "fuerza, ascendencia u obligatoriedad". Por extensión la expresión se aplica para asignar a los individuos u órganos que participan del poder público, nombrando así a los detentadores (legítimos) del poder. De lo anterior se desprende que el significado persistente de *auctoritas* expresa, primeramente, "ascendencia, fuerza, vínculo"; en segundo lugar, manifiesta capacidad, atributo, potestad función; por último, se refiere a los individuos o entidades investidas de estas facultades o funciones. Estos tres significados descriptivos (estrechamente relacionados entre sí) reciben la carga ritual, mágica o ideológica que rodea los usos de "autoridad" El significado jurídico relevante de la noción de autoridad presupone la idea de una investidura (i. e. potestad, función).

La noción de autoridad jurídica gira, así, alrededor del concepto de facultad la cual indica el poder o capacidad de un individuo (o grupo) para modificar la situación jurídica existente.

El concepto jurídico de autoridad indica que alguien está facultado jurídicamente para realizar un acto válido, presupone la posesión de capacidad o potestad para modificar válidamente la situación jurídica de los demás.

El orden jurídico otorga a los individuos investidos como órganos del Estado, a los que se les denomina "autoridad", la facultad de obligar(o permitir) a los demás mediante actos de voluntad (Kelsen). X tiene autoridad sobre Y, si, y solo si, X puede hacer que Y haga o se abstenga de hacer algo (esto es, sólo si X está facultado para cambiar la situación jurídica de los demás).

De esta forma, las relaciones de autoridad no son sino relaciones de dominio, donde se presenta la posibilidad de imponer la voluntad de uno a la conducta de los demás.

Pero sólo el dominio ejercido por los órganos del Estado es un dominio en virtud de autoridad (Weber)

Un individuo o grupo tiene autoridad si su poder descansa en el orden jurídico de la comunidad, si es la autoridad legítima.

Es de esta manera como se identifica autoridad (la autoridad en una determinada comunidad) con la "fuerza" o "poder" del orden jurídico: el "monopolio" legítimo del poder.

En esto último reside el criterio que subyace detrás de expresiones como "autoridad regular", "autoridad constituida", "autoridad legítima", etcétera.

En tanto institución social el derecho manifiesta su autoridad en formas diversas La autoridad del derecho es independiente, última (su autoridad no proviene de

ninguna otra autoridad). La autoridad del derecho es exclusiva y excluyente. La autoridad del derecho es primaria.

El derecho reclama autoridad para regular toda forma de comportamiento, reclama autoridad para prohibir, permitir o imponer condiciones a la actividad de otras instituciones sociales (partidos políticos, iglesias, etc.) El derecho manifiesta su autoridad proscribiendo o legitimando las actividades de las demás instituciones sociales. 12

El término de autoridad (autorité, autorita, authority, autoritat, ect.) lleva consigo, en casi cualquier idioma en el que se exprese, el sentido de subordinación de la conducta de una persona a otra que le emite una directriz de comportamiento. Sin embargo, más allá de los significados básicos del término por su uso en el lenguaje, el concepto de autoridad presenta dos tipos de interpretación diametralmente opuestos.

El término autoridad tiene un significado descriptivo y normativo a la vez. El contenido normativo es aquel que se refiere directamente a las normas y mandatos que emanan de la propia autoridad, es decir al derecho a mandar y a ser obedecida y busca averiguar cuál es la obligación del individuo frente a ella. Presenta las razones para su justificación y se mueve en el mundo del deber ser.

Por su parte, el descriptivo, también se relaciona con las normas y obligaciones, pero lo hace descriptivo el mundo empírico, es decir lo que los individuos sujetos a la autoridad hacen y creen que están obligados a hacer. Como tal la interpretación descriptiva que ofrece la autoridad no brinda razones justificatorias ni identifica a la obligación de los individuos sujetos a ella desde el punto de vista interno.

(12) Enciclopedia Jurídica Omega, Tomo IA, 2° Edición México 1986, Editorial Dnskill, S A ,P.254

La importancia de esta distinción radica en la posibilidad de justificar algún tipo de autoridad. Desde el nivel puramente descriptivo no cabe la justificación normativa, de tal manera que al exponer un ejemplo fáctico debemos apelar a conceptos no empíricos para su justificación. De esta forma el sentido normativo de la autoridad se convierte en el campo de acción de su justificación desde el punto de vista moral.

Desde el punto de vista descriptivo, el término de autoridad presenta en la realidad al menos tres significados básicos posibles, que dependen de su uso en el lenguaje y que dificultan su definición.

En primer lugar, se entiende a la autoridad como la potestad que tiene un individuo sobre otro y que le supone un poder sobre él.

Un segundo sentido de este término, refleja el carácter, crédito y fe que, por sus conocimientos, méritos y fama, se da a una persona en una materia determinada.

En tercer lugar, la autoridad hace referencia directa al poder que detenta el gobierno sobre los individuos que se encuentran en su jurisdicción, es decir, como el poder del Estado frente a sus miembros.¹³

Por otro lado, la opinión autorizada de algunos estudiosos de la materia, respecto de la concepción de esta acepción, se orienta en el sentido de que, Autoridad es todo órgano del Estado que tiene atribuidas por el orden jurídico, facultades de decisión o ejecución o alguna de ellas por separado.

(13) Orozco García Wistano Luis, Concepto de Autoridad en el Derecho Instituto Tecnológico Autónomo de México, julio 1995, México p.47

Por su parte el maestro Ignacio Burgoa, en sentido parecido, señala que autoridad es el órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas con trascendencia particular y determinada de una manera imperativa.

Y nos dice, que cuando los órganos de la Administración Pública centralizada tienen facultades de decisión y ejecución, se ha considerado que son autoridad; pero por otro lado para los efectos del amparo, la Suprema Corte ha establecido que el término autoridad corresponde a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen. 14

CAPITULO 3

PROCEDIMIENTO ANTE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

Abordaremos de manera general para su comprensión y entendimiento, el procedimiento de conciliación ante la Procuraduría Federal del Consumidor; la que por su carácter de organismo público, tiene como función esencial la de servir a la comunidad de manera directa en el marco de las funciones que otorga su Ley. La Procuraduría Federal del Consumidor ha propiciado la publicación de diversos documentos que orientan a la población consumidora en el ejercicio de sus derechos y, que permiten mejorar las condiciones de vida a la familia mexicana a través del destino adecuado y objetivo de sus recursos.

Cuando alguna persona en su carácter de consumidor, se ve afectada en sus intereses, cuando no recibe un bien o un servicio en las condiciones que lo adquirió, impera la necesidad de acudir ante la autoridad competente a deducir su derecho; y esta manera de inconformarse la conocemos en sentido general como queja o denuncia; conceptos a los que a continuación nos referiremos.

3.1 QUEJA O DENUNCIA (acto administrativo).

Dentro de la administración de justicia, en nuestro sistema jurídico, se hace necesario la aplicación de normas previamente establecidas, que regulan los actos y la conducta de las personas en nuestra sociedad.

Algunas veces, estas normas se traducen en actos administrativos, que es necesario agotar, para hacer valer nuestros derechos y la defensa de los intereses que consideramos lesionados.

De esta manera el acto administrativo, es junto con las formas de organización administrativa, el núcleo de la parte conceptual de nuestra asignatura; de ahí la importancia que reviste su adecuada delimitación. La mayoría de los tratadistas de derecho administrativo aportan su propia definición, de tal manera que existen decenas de ellas en las cuales siempre se pretende innovar, cosa que no siempre se logra, porque es posible englobar en un solo concepto, la variedad de tareas que realiza el poder público por medio de sus *órganos administrativos*.

La dificultad para conceptualizar el acto administrativo, proviene de dos fuentes. La gran producción doctrinal y la diversidad de actos que lleva a cabo el poder ejecutivo.

Los aspectos que abarca el acto administrativo, se pueden calificar en toda actividad o función administrativa; pero dado que ésta se realiza mediante actos jurídicos unilaterales, contratos, operaciones materiales, reglamentos y otras disposiciones de índole general; la delimitación conceptual se complica.

Existe cierto punto de coincidencia entre los doctrinarios, en lo que se refiere a que el acto administrativo es una declaración de voluntad de órgano público que produce efectos jurídicos; pero como esta noción comprendería los actos de cualquiera de las tres funciones estatales, existiría polémica.

Si se parte de esa misma idea y se agrega que sus efectos son subjetivos, se excluye a los reglamentos, pero se comprendería al acto jurisdiccional, lo que parece hacer necesario que se tenga en cuenta al ente emisor para delimitar la noción del acto administrativo.

Las características del acto administrativo son las siguientes:

- a) Es un acto jurídico;
- b) Es de derecho público;
- c) Lo emite la administración pública, o algún otro órgano estatal en ejercicio de la función administrativa, y
- d) Persigue, de manera directa o indirecta, el interés público.

Concepto del acto administrativo. Seleccionados de la enorme y brillante producción doctrinal relativa al tema que nos ocupa, extraemos algunos conceptos de acto administrativo

Para García de Enterría y Fernández Tomas, el Acto administrativo es.

La declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria. 15

El Acto Administrativo, según concepto de Diez Manuel M.

Es una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa. 16

Rafael Bielsa dice que:

Puede definirse el acto administrativo como decisión, general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones sobre derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellos. 17

Por su parte Rafael I. Martínez Morales, considera que el acto administrativo es la declaración unilateral de la administración pública que produce consecuencias subjetivas de derecho.

(15) - García de Enterría, Eduardo y Fernández Tomas. Ramón Curso de Derecho Administrativo, T I 2ª Edición. Civitas, Madrid, 1978. P.120.

(16) - Diez, Manuel M El Acto Administrativo. 2ª Edición, Tipografica Editora, Argentina Buenos Aires, 1961 p 175

(17) - Bielsa, Rafael Derecho Administrativo. T II, 6ª Edición. La ley, Buenos Aires, 1964, p. 130

El concepto indicado en el párrafo anterior, comenta este autor, implica excluir de la categoría acto administrativo la actividad reglamentaria, puesto que se habla de consecuencias subjetiva; tampoco comprende los contratos que celebre la administración, ya que señala que es una declaración unilateral. De igual manera, no se engloban los actos de esencia extrajurídica (operaciones materiales) ni los hechos jurídicos.

En aras de la sencillez y claridad, los conceptos adoptados siguen un criterio orgánico y formal en su configuración soslayando en gran medida el punto de vista materia. 18

Visto lo anterior, en forma breve analizaremos los conceptos de Queja o Denuncia.

QUEJA (De quejar y éste, a su vez, del latín *coetiare*) En su acepción más importante es el recurso que se interpone contra determinadas resoluciones judiciales que por su importancia secundaria no son objeto de la apelación, pero también puede entenderse como una Denuncia contra la conducta indebida o negligente tanto del juzgador como de algunos funcionarios judiciales.

El recurso de queja entendido como medio de impugnación tiene una configuración imprecisa, puesto que su procedencia se establece de manera muy variable en los diversos ordenamientos procesales, y por ello la doctrina la ha llegado a calificar como un cajón de sastre.

La queja como una denuncia contra determinadas conductas judiciales que se consideran indebidas, se ha regulado en el ordenamiento mexicano como un medio para imponer sanciones disciplinarias, por lo que en realidad no tiene carácter procesal sino administrativo.

(18) - Martínez Morales, Rafael I Derecho Administrativo 3ª Edición 1º y 2º curso, México 1996, pp 200 a

La queja como recurso, ha sido regulada en los procesos civiles, de amparo, así como fiscal y de lo contencioso administrativo.

En materia procesal civil el recurso de queja está previsto por los artículos 723 al 727 del código de procedimientos civiles, que sirven de modelo para numerosos códigos procesales de las entidades federativas.

Por lo que respecta al juicio de amparo, el recurso de queja esta regulado de manera amplia por los artículos 95 al 102 de la ley de amparo, por lo que las disposiciones sobre su procedencia y tramitación son muy variadas

También se encuentra regulada la queja en los procesos fiscal federal y contencioso administrativo distrital.

Por lo que respecta al primero, los artículos 245 al 247 del código fiscal de la federación vigente regula el recurso de queja que la parte perjudicada puede interponer ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

A su vez, el artículo 87 de la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establece un recurso similar al anterior, pero sin darle expresamente la designación de queja que es el que realmente le corresponde.

Finalmente, la queja equivale a una denuncia cuando se utiliza para manifestar inconformidad con la actuación de los funcionarios judiciales, y por ello asume un carácter administrativo.

DENUNCIA. Del verbo denunciar, que proviene del latín denuntiare, el cual significa "hace saber", "remitir un mensaje".

La expresión denuncia tiene varios significados. El más amplio y difundido es el que la entiende como un acto en virtud del cual una persona hace del conocimiento de un órgano de autoridad, la verificación o comisión de determinados hechos, con el objeto de que dicho órgano promueva o aplique las

consecuencias jurídicas o sanciones previstas en la ley o los reglamentos para tales hechos. Dentro de este significado amplio se puede ubicar el que se da a esta expresión dentro del derecho procesal penal, como acto por medio del cual una persona pone en conocimiento del órgano de la acusación (el Ministerio Público, en México) la comisión de hechos que pueden constituir un delito perseguible de oficio.

Al lado de la denuncia, el artículo 16 de Constitución permite la querrela como medio para iniciar la averiguación previa; al igual que la denuncia, es una participación de hecho que pueden constituir delito, formulada ante el órgano de la acusación, por persona determinada e identificada, pero a diferencia de la simple denuncia, debe tratarse de un supuesto delito perseguible a petición del ofendido y debe ser hecha precisamente por éste o su representante legal

Fuera de estos dos medios legítimos de iniciar la averiguación previa en el proceso penal, se entiende que el artículo 16 Constitucional proscribire todos los demás medios, como las delaciones secreta y anónimas y las pesquisas general y particular.

Además, de este significado preciso de la expresión denuncia dentro del derecho procesal penal, también tiene uno similar dentro del derecho disciplinario de los funcionarios judiciales, donde se le utiliza como medio para poner en conocimiento del órgano sancionador las posibles faltas oficiales en que incurran dichos funcionarios. En este sentido, el código de procedimientos civiles alude a la llamada " queja " como denuncia de faltas oficiales (artículos 47, 171, 724 del título especial de la justicia de paz); y la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común utiliza indistintamente las expresiones queja y denuncia (artículos 278 a 280).

En el derecho procesal civil, la denuncia es entendida como una actitud del demandado que consiste en solicitar al juzgador que haga del conocimiento de un tercero el juicio que se ha iniciado con la demanda, y lo llame a participar en

él, para que la sentencia que se llegue a dictar pueda adquirir, en su caso, la autoridad de la cosa juzgada frente a dicho tercero llamado a juicio.

También se alude a la denuncia de un interesado, para designar la forma de iniciación del juicio sucesorio ab intestado, manifestando el fallecimiento de una persona sin dejar testamento y acompañando los documentos que acrediten su parentesco con el denunciante (artículo 799 del código de procedimientos civiles)

En el derecho internacional público, la denuncia es uno de los modos de terminación de los tratados internacionales, y consiste en la declaración de voluntad que hace una de las partes contratantes de retirarse del tratado, sin responsabilidad, en los términos previstos en el propio tratado.

En el derecho procesal penal, la denuncia de hechos probablemente delictivos puede ser formulada de manera verbal o por escrito, ante el Ministerio Público o la policía judicial. Cuando la denuncia se presente verbalmente, se hará constar en el acta que levantara el funcionario que la reciba. En ambos casos, deberá contener la firma o la huella digital del denunciante y su domicilio; y el funcionario que la reciba, deberá requerir a éste para que se produzca bajo protesta de decir verdad.

La denuncia debe limitarse a describir los hechos supuestamente delictivos, sin calificarlos jurídicamente. El funcionario que reciba la denuncia debe prevenir al denunciante para que ajuste su denuncia a esta exigencia, e informarle sobre la trascendencia jurídica del acto que realiza, las penas en que incurren quienes se conducen con falsedad ante las autoridades y las modalidades del procedimiento

Cuando el denunciante haga publicar la denuncia, estará obligado a publicar también a su costa y en la misma forma utilizada para esa publicación, el acuerdo que recaiga al concluir la averiguación previa, si así lo solicita la persona en

contra de la cual se hubiese formulado dicha denuncia (artículos 2° fracción I, 118 y 119 del código federal de procedimiento penal y 274 al 276 del código de procedimiento penal.)

En la legislación civil del distrito no se regula de manera sistemática la "denuncia del pleito a terceros". El artículo 2823 del código civil prevé esta posible actitud del demandado, cuando se trate de un fiador, en los siguientes términos: "si hubiere renunciado a los beneficios de orden y exclusión, el fiador, al ser demandado por el acreedor, puede denunciar el pleito al deudor principal, para que éste rinda las pruebas que crea conveniente; y en caso de que no salga al juicio el indicado objeto, le perjudicara la sentencia que se pronuncie contra el fiador."

En el derecho internacional público, para que tenga validez la denuncia como manifestación de voluntad de una de las partes para dar por terminado un tratado o convenio internacional, regularmente se requiere que las partes contratantes hayan aceptado, de consumo, esta forma de terminación en el propio tratado 19.

Por otro lado conoceremos la queja o denuncia ante la Procuraduría Federal del Consumidor, que procede en los casos de inconformidades o incumplimiento en la compra de bienes o en la contratación de servicios.

¿Quién puede presentar una queja o denuncia?

Cualquier persona tiene derecho a denunciar y presentar su queja ante la Procuraduría Federal del Consumidor, cuando se sienta lesionado en sus derechos, contenidos en la Ley Federal de Protección al Consumidor y de esa manera proteger sus intereses a la población consumidora.

(19) Instituto de investigaciones jurídicas *Diccionario Jurídico Mexicano*, 6° ed México 1993, editorial Porrúa, Universidad Nacional de México, pp. 899,900 y 2644 a la 2647

Cuando la conducta de un proveedor o prestador de servicios afecta directamente los intereses de un consumidor, por ejemplo, si no le entregan un bien en la fecha fijada, éste podrá presentar una queja; y si se trata de un problema que le afecta a una o más personas, se presentará entonces una denuncia, por ejemplo si se está vendiendo el gas de uso doméstico a un precio mayor del autorizado. Este tipo de irregularidades está afectando a la comunidad, por lo tanto procede la denuncia

Contra quién se puede interponer una queja o denuncia, las quejas y denuncias se pueden interponer contra comerciantes, industriales y prestadores de servicios, ya que la Procuraduría Federal del Consumidor está facultada para vigilar y verificar el cumplimiento de precios, tarifa de productos y servicios acordados, fijados, establecidos, registrados y autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. La Procuraduría Federal del Consumidor también tiene autoridad para comprobar que se cumpla con las normas oficiales mexicanas, pesas y medidas para la actividad comercial, instructivos, garantías y especificaciones industriales.

Los principales motivos por los que se puede presentar una denuncia son:

- Alteración de precios y tarifas
- Negativa de venta y ocultamiento de productos previamente empacados.
- Condicionamiento de venta, por ejemplo, si solamente venden azúcar en la compra de otros productos.
- Acaparamiento de mercancía, esto es, si el proveedor esconde ciertos productos y los pone a la venta cuando hay mayor demanda y ha aumentado su precio.
- Faltante de peso o volumen en productos.
- Instrumentos de mediación en mal estado u ocultos a la vista del público, pues cuando se venden productos a granel se deben pesar delante del consumidor

- Utilización de medidas diferentes a las oficiales, es decir, que se vendan kilos o litros incompletos.
- Ausencia de listas de precios y tarifas a la vista del público, de los bienes y servicios ofrecidos.
- Venta de mercancía empacada previamente por el vendedor sin indicar el contenido.
- Incumplimiento en promociones y ofertas.
- Incumplimiento de contrato.
- Cuando la publicidad de algún producto sea engañosa o provoque confusión al consumidor.
- Etiquetado de productos y precios en idioma y moneda extranjeros.
- Incumplimiento de las normas oficiales mexicanas, pesas y medidas para la actividad comercial.

¿Cuándo presentar una queja?

Quando el proveedor no respete precios, garantías, cantidades, medidas, interés, cargos, términos, plazos, fechas, modalidades, reservaciones y demás condiciones conforme a las cuales se hubiera ofrecido, obligado o convenido con el consumidor la entrega del bien o la prestación del servicio, y bajo ninguna circunstancia serán negados estos bienes o servicios a personas con discapacidad, asimismo procederá cuando se condicione la venta de un producto o la prestación de un servicio.

Las quejas o denuncias se pueden interponer de manera personal o por escrito; pero además, las denuncias se pueden hacer por teléfono, vía fax, internet o por cualquier otro medio, cumpliendo en todos los casos con los siguientes requisitos:

- 1 Señalar su nombre y domicilio completos.

2. Describir de manera breve los hechos que motivan su reclamación.
3. Indicar nombre o razón social y domicilio del proveedor.
4. Presentar la documentación relacionada con el reclamo (comprobantes, notas, facturas, etcétera); este punto se requiere únicamente para presentar una queja, si no cuenta con dichos documentos la Procuraduría Federal del Consumidor, recibe su inconformidad de todas maneras.

De acuerdo a lo anterior, la Procuraduría Federal del Consumidor, cuenta con varias vías para la solución de las quejas; dependiendo de la cuantía de los bienes o servicios reclamados, de la voluntad que muestren las partes para llegar a un acuerdo y de las disposiciones legales aplicables a cada caso, pueden solucionarse en Conciliación Inmediata (telefónica y domiciliaria), Conciliación personal y Arbitraje; aspectos que más adelante detallaremos en el punto de Conciliación.

Después de haber mencionado lo que es una queja o denuncia ante la Procuraduría Federal del Consumidor, es necesario tener conocimiento sobre el procedimiento administrativo en una forma general, para entrar al punto que nos ocupa referente a la Conciliación.

El Procedimiento Administrativo, es el medio o *vía legal de realización de actos* que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los *actos administrativos en la esfera de la administración*, quedan incluidos en este concepto. los de producción, ejecución, autocontrol, e impugnación de los actos administrativos y todos aquellos cuya intervención se traduce en dar definitividad a la conducta administrativa

Por otro lado según los tratadistas, y entre ellos Gabino Fraga, afirma que el Procedimiento administrativo es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan al acto administrativo.²⁰

(20) Fraga Gabino Derecho Administrativo, 39ª edición, Mexico, editorial Porrúa 1999, p 254 a la 266

El procedimiento administrativo y la garantía de audiencia, son el mejor vehículo legal para que las autoridades administrativas cumplan con la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 de la Constitución. En el procedimiento administrativo, la administración antes de pronunciarse y dictar resolución, conoce la realidad concreta que examina y oye a los administrados con la amplitud necesaria, recibiendo y valorando las pruebas que éstos presentan y analizando las razones de hecho y de derecho que se deduzcan para evitar pretensiones que puedan resultar injustas o ilegales.

Es obligación constitucional para todas las autoridades del país cumplir con la garantía de audiencia. Para las autoridades administrativas lo es y así lo establece la Suprema Corte de Justicia. Si el legislador es omiso en prever el procedimiento administrativo para cumplir la garantía de audiencia, las autoridades administrativas deben respetarla y escuchar al administrado, previamente a sus resoluciones.²²

De esta manera, el procedimiento puede ser a petición de parte o de oficio; será de oficio, aquel procedimiento que lleven a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones.

A petición de parte es aquel que requiere el impulso del particular para la expedición de un acto administrativo, o para la ejecución de ese acto.

Se ha discutido mucho en la doctrina si debe existir una ley uniforme que establezca el procedimiento administrativo en todos sus aspectos y si el procedimiento administrativo debe inspirarse en el judicial y hasta que punto el procedimiento administrativo debe dar injerencia al particular

(22) Instituto de Investigaciones Jurídicas *Diccionario Jurídico Mexicano*, sexta edición 1993, editorial Porrúa.. pp.2558 a la 2560

El procedimiento administrativo debe ser más rápido, menos formal, sencillo y buscar la eficacia en la acción administrativa; por otra parte, el procedimiento en el que intervengan los particulares, creemos que debe llenar, de acuerdo con el interés público que se persiga, determinados requisitos que son. que sea por escrito, fundado motivado y que dé al particular la garantía de audiencia. Que se realice por medio de los órganos competentes, llenando las formalidades que el derecho exija para cada caso, por los motivos previstos en la ley y con el contenido y finalidad que la misma haya designado para cada caso.

Diversos autores estiman debiera permitirse al particular lo siguiente:

- Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento
- Del contenido de la cuestión que va a debatirse;
- De las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada;
- Que se le dé oportunidad de presentarse,
- Que se organice un sistema de comprobación para que el que afirme una cosa la pruebe y el que la niegue, también,
- Agotada la tramitación, que se dé también oportunidad a las partes de alegar, y
- Que el procedimiento concluya invariablemente con una resolución que decida las cuestiones debatidas.

Todo acto administrativo debe ser notificado cuando afecta al particular, esto para que surta sus efectos y términos dentro del tiempo previsto y, a partir de ese momento, si lo perjudica o lo beneficia, será el punto de partida para el cumplimiento voluntario o la ejecución forzosa de este; lo cual inicia el proceso administrativo de impugnación.

¿Cuáles son las formalidades esenciales del procedimiento?

Serán aquellas que otorgue cada ley o cada reglamento al particular, en relación a los actos que le afecten.

Las formalidades consisten, en reunir los requisitos mínimos que señale la ley o el reglamento para que se pueda realizar el acto; *cumplir con los requisitos indispensables en relación con la esfera jurídica del particular para que nazca el acto administrativo*. La formalidad esencial en este caso, vendrá a ser todo acto necesario e indispensable establecido por la ley, previamente a un acto de decisión para que se conforme regularmente ²³

En México existen tantos procedimientos administrativos como número de leyes y reglamentos vigentes, y quizás más, pues en algunos de estos ordenamientos se recogen dos o más procedimientos; ha faltado organización y decisión en el gobierno federal para avocarse seriamente a la elaboración de una ley de procedimiento administrativo, que hasta ahora ha sido sólo objeto de algunos ensayos o anteproyectos de lamentable precariedad.

Ahora hablaremos de la conciliación, atendiendo a las diferentes ramas del derecho, comentando también como se inicia ante la Procuraduría Federal del Consumidor.

3.2 CONCILIACION

Es el acuerdo a que llegan las partes en un proceso, cuando existe controversia sobre la aplicación o interpretación de sus derechos. Es asimismo el acto por el cual las partes encuentran una solución a sus diferencias y la actividad que sirve para ayudar a los contendientes a encontrar el derecho que deba regular sus relaciones jurídicas.

(23) Acosta Romero, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo, parte general, México, 1996. editorial Porrúa, p. 815 a la 819.

La conciliación tiene amplia aplicación jurídica, Forma parte importante del derecho procesal del trabajo, pero también del *derecho civil* y del *derecho internacional público*, en donde ha alcanzado también categoría de instancia obligatoria; y actualmente la de institución de carácter voluntario u obligatorio en controversias que se presentan en una amplia gama de actividades relacionadas con instituciones bancarias, instituciones de seguros, defensa del consumidor o protección de personas y menores. Veamos cada una de estas aplicaciones.

Es tradicional en nuestra época que la conciliación la liguemos por razones ideológicas a las cuestiones laborales. La denominación de los tribunales del trabajo como Juntas de Conciliación y Arbitraje y la constante referencia a un cuerpo de conciliadores que actúan en el campo de las autoridades administrativas del trabajo, nos lleva en primer término a esta referencia procesal, porque como nos lo ha expresado Eduardo J. Couture en términos sencillos " aún cuando la justicia de conciliación y avenimiento pertenece a la tradición germánica y a la justicia medieval en la cual el juez actuaba con el propósito de dirimir una controversia con la solución que a él parecía equitativa, ha sido forma constante en el derecho procesal del trabajo la penetración de esta segunda forma de justicia. No era otra la intención de los *Conseils de Prud' hommes*, forma incipiente de la magistratura del trabajo en la legislación napoleónica, modalidad que continúa ocupando un primer plano en el derecho moderno".

El proceso conciliatorio conduce a evitar un proceso futuro, de duración y resultados no previsible; las juntas de conciliación así como las juntas de conciliación y arbitraje, al presentarse cualquier tipo de reclamación, deberán intentar la celebración de pláticas entre las partes, a quienes exhortará para que procuren llegar a un arreglo que ponga término a sus diferencias (artículo 875 de la ley federal del trabajo). De llegar las partes a un acuerdo ahí concluye el juicio *laboral* y mediante acta que se levanta para tal efecto se deja constancia de la solución adoptada y de los actos tendientes a su ejecución.

La conciliación en materia de derecho internacional público, es un medio de solución pacífica de controversias entre Estados, caracterizado por la participación de comisiones especiales, creadas convencionalmente por las partes con anterioridad al surgimiento de la diferencia o a posteriori, para atender de manera específica cualquier caso concreto de conflicto. Tiene por finalidad dilucidar la controversia y presentar un informe o acta que no es obligatorio para las partes. De esta suerte, la conciliación es un método intermedio entre los buenos oficios y la mediación, ya que es un recurso institucional entre el arbitraje y la Corte Internacional de Justicia, en la medida que el fallo de la mediación carece de fuerza obligatoria.

El sistema de conciliación para el tratamiento de cuestiones internacionales adquirió importancia al aprobarse en la Sociedad de las Naciones la llamada Acta General para el Arreglo Pacífico de las Diferencias Internacionales de Ginebra de 1928. Pero asimismo en el continente americano han sido previstas Comisiones Interamericanas de Soluciones Pacíficas, adoptadas en la conferencia panamericana de Bogotá el año de 1948, cuyo propósito es similar al establecido en el orden mundial, esto es, encontrar formas de arreglo a problemas cuya trascendencia no requiera de un tratamiento que implique formalidades tradicionales de conducta internacionales.

Puede afirmarse que en derecho civil la conciliación no constituye un poder jurídico, sino un deber jurídico. En algunas legislaciones relacionadas con la materia civil la conciliación es voluntaria y los conciliadores actúan cuando son requeridos para solucionar las controversias; pero en derecho mexicano la circunstancia de que las personas "pueden conciliar sus diferencias" no determina la dispensa de la conciliación, ya que puede ocurrir que una de las partes no tenga capacidad para disponer por sí misma. Por esta razón la conciliación es tanto el acto procesal que se lleva a cabo ante un juez de paz como el resultado de un acuerdo amigable inter-partes. Se dice que ha habido conciliación cuando se ha obtenido un acuerdo que pone fin a un conflicto de intereses.

En materia de justicia de paz el título especial que la establece en nuestro código de procedimientos civiles faculta al juez para intentar una conciliación entre las partes (artículo 20 fracción VI) durante las audiencias del juicio y antes de que sea pronunciada sentencia, cuando se trata de cuestiones de mínima cuantía.

Nuestro tratadista de derecho procesal civil, José Ovalle Favela, nos indica al respecto que a pesar de la eficacia de la función conciliatoria, en nuestros juzgados de paz prácticamente ha quedado abolida, pues los jueces no suelen hacer uso de la facultad que les confiere la ley, sino que la pasan por alto. Por otra parte, agrega, es el secretario del juzgado civil quien normalmente se encarga de llevar las audiencias y a éste no interesa plantear la posibilidad de un arreglo entre las partes. Sin embargo, agregaríamos nosotros, ello no implica que carezca de trascendencia la institución en la justicia de paz.

Como puede observarse de las dos reformas mencionadas de 1985 y 1986, en materia de conciliación el legislador ha adoptado el criterio de las nuevas corrientes contemporáneas, que atribuyen a este instrumento un carácter dinámico y técnico, puesto que tradicionalmente ha fracasado en materia civil debido a que se había transformado en una simple exhortación hecha por el juez o el secretario a las partes.

Actualmente tanto en materia de conflictos inmobiliarios como en el proceso civil en general, la actividad conciliatoria queda a cargo de funcionarios profesionales y especializados, adscritos a los juzgados respectivos.²⁴

Después de la idea general que dimos de la conciliación en las diferentes ramas del derecho, veremos ahora la conciliación ante la Procuraduría Federal del Consumidor.

(24) Ovalle Favela, José Teoría General del Proceso, editorial Harla, México 1996 P 568 a la 571

En la Ley Federal de Protección al Consumidor, se ha fijado asimismo un procedimiento conciliatorio por cuanto en esta legislación se concede al Procurador Federal del Consumidor el ejercicio de la función conciliadora, misma que mencionaremos conforme a la ley.

Artículo 111.- La Procuraduría señalará día y hora para la celebración de una audiencia de conciliación en la que se procurará avenir los intereses de las partes, la cual deberá tener lugar, por lo menos, cuatro días después de la fecha de notificación de la reclamación al proveedor.

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

Artículo 112.- En caso de que el proveedor no se presente a la audiencia o no rinda informe relacionado con los hechos, se le impondrá medida de apremio y se citará a una segunda audiencia, en un plazo no mayor de 10 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.

En caso de que el reclamante no acuda a la audiencia de conciliación y no presente dentro de los siguientes 10 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 113.- El conciliador expondrá a las partes un resumen de la reclamación y del informe presentado, señalando los elementos comunes y los puntos de controversia, y las exhortará para llegar a un arreglo. Sin prejuzgar sobre el conflicto planteado, les presentará una o varias opciones de solución.

Artículo 114.- El conciliador podrá en todo momento requerir 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.

Las partes podrán aportar las pruebas que estimen necesarias para acreditar los elementos de la reclamación y del informe.

El conciliador podrá suspender cuando lo estime pertinente o a instancias de ambas partes, la audiencia de conciliación hasta en dos ocasiones.

En caso de que se suspenda la audiencia, el conciliador señalará día y hora para su reanudación dentro de los quince días siguientes.

De toda audiencia se levantará el acta respectiva.

Artículo 115.- Los acuerdos de trámite que emita el conciliador no admitirán recurso alguno.

Los convenios celebrados por las partes serán aprobados por la Procuraduría cuando no vayan en contra de la ley, y el acuerdo que los apruebe no admitirá recurso alguno.

Artículo 116.- En caso de no haber conciliación, el conciliador exhortará a las partes para que designen como arbitro 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.

El procedimiento de la Procuraduría Federal del Consumidor comprende cuatro secciones del Capítulo XIII que son:

- Sección Primera Disposiciones Comunes, del artículo 99 al 110;
- Sección Segunda Procedimiento Conciliatorio, del artículo 111 al 116,
- Sección Tercera Procedimiento Arbitral, del artículo 117 al 122;
- Sección Cuarta Procedimientos por infracciones a la ley, del artículo 123 y

3.3 LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

Las leyes generalmente 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 actos en que la autoridad opina o solicita opinión, consulta o propone, investiga, constata o verifica hechos o situaciones.

Todos son actos administrativos producidos por un mandato legal y con determinadas consecuencias jurídicas, pero sin decidir ni resolver.

Existe una importante actividad material que lleva a cabo la administración y que por no tener naturaleza jurídica es bastante para no reconocer en ella índole de resolución.

Excluidos de tal categoría están también los llamados actos de la administración o sea, los actos sin efectos concretos como son los reglamentos que poseen el carácter de actos jurídicos generales y abstractos, materialmente asimilados a la ley

Por último, tampoco serán resolución administrativa, los actos que formalmente provienen de un órgano administrativo, pero que intrínsecamente son actos de naturaleza jurisdiccional

Como acto administrativo, la resolución administrativa tiene legalidad; se parte del principio que es legal salvo prueba en contrario. En otras palabras, el que dude de la legalidad de una resolución de autoridad administrativa tiene que acreditar que carece de ella.

Esta presunción de legalidad —establecida no exime a toda resolución de autoridad de cumplir con los requisitos de legalidad que previene el artículo 16 de la constitución o sea, que debe estar motivada y fundada y provenir de autoridad competente

Es en el documento en el que consta la resolución administrativa donde deben precisarse los hechos o situaciones que motivan la resolución y los ordenamientos y preceptos legales que la fundan.

Hacerlo en documento distinto, anterior, o posterior, significa no cumplir con el mandato constitucional, es violarlo o desconocerlo.

Dice la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia: “ Para que la autoridad cumpla con la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución en cuanto a la suficiente fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que la llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las originan, encuadra en los presupuestos de la norma que invoca “

(Apéndice 1917-1975, Semanario Judicial de la federación, tercera parte, II, segunda sala, tesis 402, pp.564-565),

Respecto de la Ejecutoriedad de la resoluciones.

Si los administrados obligados a cumplir con una resolución administrativa no lo hacen voluntariamente, la autoridad puede imponerla, ejecutarla, aun contra la voluntad de ellos, sin intervención alguna de órganos jurisdiccionales.

En este caso la autoridad, hace uso del procedimiento administrativo de ejecución o de la facultad económico-coactiva.

En otro aspecto, la resolución administrativa definitiva es ejecutoria cuando la misma ya no es posible someterla a la revisión de una autoridad administrativa ni a la impugnación ante órganos jurisdiccionales.

Es inadecuado y da lugar a confusiones utilizar la terminología procesal y determinar cosa juzgada a la inmutabilidad absoluta del acto o resolución administrativa, pues aquella expresión se reserva para la inmutabilidad de resoluciones jurisdiccionales.

Asimismo, es impropio decir que la resolución administrativa causa estado en sede administrativa para indicar su irrevocabilidad por autoridad administrativa o que causa estado en sede jurisdiccional para señalar su inmodificabilidad por órganos jurisdiccionales. 25

Después de lo anterior y sin que pretendamos incurrir en repeticiones, es necesario para establecer y entender las resoluciones administrativas que derivan de la aplicación de la *Ley Federal de Protección al Consumidor*; señalar en forma genérica el desarrollo del procedimiento de los diversos asuntos de competencia y que se ventilan ante la Procuraduría Federal del Consumidor.

Como lo hemos señalado, en lo general un procedimiento ante esta autoridad inicia en el mayor de los casos, cuando la parte a la que hemos llamado consumidora se ve afectada en sus intereses al haber adquirido un bien o un servicio que no reúne ni las características ni las especificaciones con el que le fue ofertado

(25) Instituto de Investigaciones Jurídicas, Op. cit p. 40.

Pues bien, ante esta situación la Ley Federal de Protección al Consumidor, establece:

Artículo 99 - La Procuraduría recibirá las reclamaciones de los consumidores con base en esta ley, las cuales podrán presentarse en forma escrita, oral o por cualquier otro medio idóneo cumpliendo con los siguientes requisitos:

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

La Procuraduría podrá solicitar a las autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal que le proporcionen los datos necesarios para identificar y localizar al proveedor. Las autoridades antes señaladas deberán contestar la solicitud dentro de los quince días siguientes a la fecha de su presentación.

Artículo 100.- Las reclamaciones podrán presentarse a elección del reclamante, en el lugar en el que se haya originado el hecho motivo de la reclamación; en el domicilio del reclamante o en el del proveedor.

Artículo 101.- La Procuraduría rechazara de oficio las reclamaciones notoriamente improcedentes.

Artículo 102.- Presentada la reclamación se tendrá por interrumpido el término para la prescripción de las acciones legales correspondientes, durante el tiempo que dure el procedimiento.

Artículo 103.- La Procuraduría notificara al proveedor dentro de los quince días siguientes a la fecha de recepción y registro de la reclamación.

Artículo 104.- Las notificaciones que realice la Procuraduría serán personales en los siguientes casos:

- I.- Cuando se trate de la primera notificación;
- II.- Cuando se trate del requerimiento de un acto a la parte que deba cumplirlo;
- III - Cuando se trate de notificación de laudos arbitrales;

IV - Cuando se trate de resoluciones que impongan un medio de apremio o una sanción;

V - Cuando la Procuraduría notifique al acreedor haber recibido cantidades en consignación;

VI - Cuando la autoridad lo estime necesario; y

VII.- En los demás casos que disponga la ley.

Las notificaciones personales deberán realizarse por notificador o por correo certificado con acuse de recibo del propio notificado o por cualquier otro medio fehaciente autorizado por la ley.

Artículo 105.- Salvo lo dispuesto en esta ley, los consumidores deberán presentar la reclamación dentro de los seis meses siguientes a cualquiera de los siguientes supuestos, el que ocurra primero:

- I.- Tratándose de enajenación de bienes o prestación de servicios.
 - a) A partir de que se expida el comprobante que ampare el precio o la contraprestación pactada;
 - b) A partir de que se pague el bien o sea exigible total o parcialmente el servicio; o
 - c) A partir de que se reciba el bien, o se preste efectivamente el servicio.

II.- Tratándose del otorgamiento del uso o goce temporal de bienes.

- a) A partir de que se expida el recibo a favor del que disfruta del uso o goce temporal, o
- b) A partir de que se cumpla efectivamente la contraprestación pactada a favor del que otorga el uso o goce temporal.

Tratándose de bienes inmuebles, el plazo a que se refiere este artículo será de un año.

Artículo 106.- Dentro de los procedimientos a que se refiere este capítulo, las partes podrán realizar la consignación ante la Procuraduría, mediante la exhibición de billetes de depósito expedidos por institución legalmente facultada para ello:

- I - Cuando el acreedor rehuse recibir la cantidad correspondiente;
- II - Cuando el acreedor se niegue a entregar el comprobante de pago;
- III.- Cuando exista duda sobre la procedencia del pago;
- IV.- Mientras exista incumplimiento de algunas de las obligaciones contraídas por la contra parte, en tanto se concluya el procedimiento ante la Procuraduría;
- V - En cumplimiento de convenios o laudos; y
- VI.- Como garantía de compromisos asumidos ante la Procuraduría.

La Procuraduría realizará la notificación correspondiente y ordenará su entrega al consignatario o, en su caso, al órgano judicial competente

Artículo 107.- En caso de requerirse prueba pericial, el consumidor y el proveedor podrán designar a sus respectivos peritos, quienes no tendrán obligación de presentarse a aceptar el cargo, sólo la de ratificar el dictamen al momento de su presentación. En caso de discrepancia en los peritajes de las partes la Procuraduría designará un perito tercero en discordia.

Artículo 108.- A falta de mención expresa, los plazos establecidos en días en esta ley, se entenderán naturales. En caso de que el día en que concluya el plazo sea inhábil se entenderá que concluye el día hábil inmediato siguiente.

Artículo 109.- Para acreditar la personalidad en los trámites ante la Procuraduría, tratándose de personas físicas bastará carta poder firmada ante dos testigos, en el caso de personas morales se requerirá poder notarial

Artículo 110.- Los convenios aprobados y los laudos emitidos por la Procuraduría tienen fuerza de cosa juzgada y traen aparejada ejecución, lo que podrá promoverse ante los tribunales competentes en la vía de apremio o en juicio ejecutivo, a elección del interesado.

Los convenios aprobados y los reconocimientos de los proveedores y consumidores de obligaciones a su cargo así como los ofrecimientos para cumplirlos que consten por escrito, formulados ante la Procuraduría, y que sean aceptados por la otra parte, podrán hacerse efectivos mediante las medidas de apremio contempladas por esta ley.

Aún cuando no medie reclamación, la Procuraduría estará facultada para aprobar los convenios propuestos por el consumidor y el proveedor, previa ratificación

Respecto a los artículos antes mencionados, de la sección primera del procedimiento administrativo de la Procuraduría Federal del Consumidor, les recaí una resolución administrativa correspondiente a cada artículo.

Siguiendo el procedimiento de la sección segunda Conciliatorio.

Artículo 111.- La Procuraduría señalará día y hora para la celebración de una audiencia de conciliación en la que se procurará avenir los intereses de las partes, la cual deberá tener lugar, por lo menos, cuatro días después de la fecha de notificación de la reclamación al proveedor.

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

Artículo 112 - En caso de que el proveedor no se presente a la audiencia o no rinda informe relacionado con los hechos, se le impondrá medida de apremio y se citará a una segunda audiencia, en un plazo no mayor de 10 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.

En caso de que el reclamante no acuda a la audiencia de conciliación y no presente dentro de los siguientes 10 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 113.- El conciliador expondrá a las partes un resumen de la reclamación y del informe presentado, señalando los elementos comunes y los puntos de controversia, y las exhortará para llegar a un arreglo. Sin prejuzgar sobre el conflicto planteado, les presentará una o varias opciones de solución.

Artículo 114 - 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*. Las partes podrán aportar las pruebas que estimen necesarias para acreditar los *elementos de la reclamación y del informe*.

El conciliador podrá suspender cuando lo estime pertinente o a instancias de ambas partes, la audiencia de conciliación hasta en dos ocasiones.

En caso de que se suspenda la audiencia, el conciliador señalará día y hora para su reanudación, dentro de los quince días siguientes.

De toda audiencia se levantará el acta respectiva.

Artículo 115.- Los acuerdos de trámite que emita el conciliador no admitirán recurso alguno.

Los convenios celebrados por las partes serán aprobados por la Procuraduría cuando no vayan en contra de la ley, y el acuerdo que los apruebe no admitirá recurso alguno.

Artículo 116.- En caso de no haber conciliación, el conciliador exhortará a las partes para que designen como arbitro a la Procuraduría, o a algún arbitro 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.

Es de mencionarse que esta parte del procedimiento de conciliación sus resoluciones administrativas que emite la Procuraduría Federal del Consumidor no tiene la fuerza jurídica para obligar al proveedor, por lo tanto no tiene caso de presentar la queja o denuncia ante esta autoridad.

Sección Tercera Procedimiento Arbitral.

Artículo 117.- La Procuraduría podrá actuar como arbitro cuando los interesados así la designen y sin necesidad de reclamación o procedimiento conciliatorio previos.

Artículo 118.- La designación de arbitro se hará constar mediante acta ante la Procuraduría, en la que se señalarán claramente los puntos esenciales de la controversia y si el arbitraje es en estricto derecho o en amigable composición.

Artículo 119.- En la amigable composición se fijarán las cuestiones que deberán ser objeto del arbitraje y el arbitro tendrá libertad para resolver en conciencia y a buena fe guardada, sin sujeción a las reglas legales, pero observando las formalidades esenciales del procedimiento. El arbitro tendrá la facultad de

allegarse todos los elementos que juzgue necesarios para resolver las cuestiones que se le hayan planteado. No habrá términos ni incidentes.

Artículo 120 - En el juicio arbitral de estricto derecho las partes formularán compromiso en el que fijarán las del procedimiento que convencionalmente establezcan, aplicándose supletoriamente el Código de Comercio y a falta de disposición en dicho Código, el ordenamiento procesal civil local aplicable.

Artículo 121.- El laudo arbitral emitido por la Procuraduría o por él arbitro designado por las partes deberá cumplimentarse o, en su caso, iniciar su cumplimentación dentro de los quince días siguientes a la fecha de su notificación, salvo pacto en contrario.

Artículo 122.- Sin perjuicio de las funciones de arbitraje que puede legalmente ejercer la Procuraduría, la secretaría llevará una lista de árbitros independientes, oficialmente reconocidos para actuar como tales. Dichos árbitros podrán actuar por designación de las partes o designación de la Procuraduría, a petición del proveedor y del consumidor. En lo relativo a su inscripción y actuación se regularan por lo que disponga el reglamento de la presente ley.

Las resoluciones que se dicten durante el procedimiento arbitral admitirán como único recurso el de revocación, que deberá resolverse por el árbitro designado en un plazo no mayor de 48 horas. El laudo arbitral sólo estará sujeto a aclaración dentro de los dos días siguientes a la fecha de su notificación.

En nuestra consideración las resoluciones que recaen en este tipo de procedimientos son meramente administrativas, es decir, derivado de la función de *amigable componedor* de la Procuraduría Federal del Consumidor; porque a ella acuden las partes consumidor y proveedor, en forma voluntaria, estas resoluciones carecen de eficacia y fuerza jurídica, porque en el mejor de los casos, en la conciliación de las partes puede terminarse el conflicto y en otro caso de no someterse a la conciliación y optar por el arbitraje, la resolución que

pueda recaer, sólo deja a salvo los derechos de ambas partes para hacerlos valer ante la autoridad judicial competente.

Siguiendo el procedimiento Sección cuarta por infracciones a la ley.

Artículo 123.- 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 por escrito lo que a su derecho convenga. En caso de no rendirlas, la Procuraduría resolverá conforme a los elementos de convicción de que disponga.

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

La Procuraduría resolverá dentro de los quince días siguientes.

Artículo 124.- La Procuraduría podrá solicitar al reclamante en los procedimientos conciliatorio o arbitral o, en su caso, al denunciante, aporten pruebas a fin de acreditar la existencia de violaciones a la ley

Por otro lado la efectividad de las resoluciones de la Procuraduría Federal del Consumidor, si puede apreciarse en las resoluciones que emite, con motivo de la imposición de multas o sanciones que se contienen en los artículos 125 al 132 de esta Ley Federal de Protección al Consumidor.

3.4 EL CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

Para concluir con el desarrollo de este capítulo, es necesario recordemos, que la Ley Federal de Protección al Consumidor se expide, con motivo del decreto que crea a la Procuraduría Federal del Consumidor y con el objeto de hacer cumplir, precisamente las resoluciones que esta autoridad emita en relación a los asuntos que le son sometidos a su competencia.

Cuando una ley existe, después de que es publicada y se da a conocer a los ciudadanos en general, su observancia y aplicación, en este caso, es federal. Y quienes con su conducta o la realización de un acto estrictamente mercantil, se sitúan en algún extremo contemplado por dicha ley, automáticamente se encuentran obligados a regirse por las disposiciones legales que de ella emanen.

Abordaremos en forma general lo que es el cumplimiento que esta relacionado con el deber, de tal manera que Santoyo Rivera, Juan Manuel nos dice:

Conceptos del deber, en el sentido lato.- Es aquello a lo que está uno obligado a *cumplir*.

En sentido estricto.- Aquello que es impuesto por un imperativo, es siempre el deber de un sujeto que recibe el nombre de Obligado.

Quien es el obligado.- Es la persona que debe realizar u omitir una conducta *ordenada o prohibida por la ley*.

El deber jurídico.- Se infiere de la norma jurídica, y consiste en una orden de hacer algo (acción), o en una orden de no hacer algo (omisión). Por ejemplo la compraventa (acción), el robo (omisión), no lo hagas por que te castigan.

De lo anterior se deduce:

- a) Que a todo derecho corresponde una obligación.
- b) Que a toda obligación corresponde un derecho.

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

Así pues una norma jurídica puede originar

El nacimiento, la transmisión, la modificación o extinción de derechos o de obligaciones

Por tanto en toda norma jurídica podemos observar los siguientes axiomas (verdades evidentes).

- a) Lo que esta jurídicamente ordenado, está jurídicamente permitido
- b) No todas las conductas permitidas son obligatorias.
- c) Lo que está jurídicamente permitido, y no se halle ordenado, puede hacerse u omitirse libremente.
- d) Una conducta jurídicamente regulada no puede al mismo tiempo ser permitida y prohibida.
- e) Toda conducta regulada o es permitida o es prohibida.

El deber jurídico es una obligación ética, es igual al deber moral.

Para que una norma obligue debe ser autónoma, es decir que tenga su origen en la voluntad, ya que si es heterónoma (originada por voluntad ajena) no me obliga

El deber jurídico es regulado por la norma jurídica, es ésta la que señala la conducta a seguir.

El deber jurídico se halla pues contenido en la norma jurídica, por tanto si ésta implica un deber jurídico, este deber no puede ser un deber moral.

El concepto de deber jurídico se refiere solo al individuo sobre el cual recae la sanción en caso de que cometa un acto violatorio. Así pues estar *jurídicamente* obligado a cierto *comportamiento* significa que la conducta contraria es antijurídica y que como tal, representa la condición de una sanción establecida por la norma. Por tanto el abstenerse del acto antijurídico, es la obligación de “obedecer” la norma del derecho, es decir cumplir con el deber jurídico.”²⁶

Visto lo anterior, pasaremos a lo relativo al cumplimiento de las resoluciones de la Procuraduría Federal del Consumidor, en el procedimiento de conciliación:

Audiencia de Conciliación

El procedimiento conciliatorio como lo hemos señalado, se inicia con la reclamación del consumidor, cuyo contenido, presentación y consecuencias se encuentran regulados en los artículos 99, 100, 101, 102, 103 y 105 antes descritos

Presentada y admitida la reclamación, la Procuraduría debe señalar día y hora para la celebración de la Audiencia de Conciliación, que es el momento fundamental del procedimiento conciliatorio. Como una formalidad esencial de este procedimiento el artículo 111 establece que entre la fecha de notificación de la reclamación al proveedor y la audiencia de conciliación, deben mediar, cuando menos, cuatro días, con la finalidad de que el proveedor pueda Rendir su Informe relacionado con los hechos y comparecer a la Audiencia de Conciliación.

(26) Santoyo Rivera, Juan Manuel. *Op.cit* pp 41 y42

Si el proveedor no rinde el informe antes señalado o no comparece a la audiencia citada, se le aplicará la medida de apremio que corresponda y, además, se producirá la presunción de que es cierto lo manifestado por el consumidor en su reclamación. Es decir, se trata de una presunción legal relativa que admite prueba en contrario y que podrá ser utilizada en juicios y procedimientos, que se sigan ante los tribunales competentes a los que tenga que acudir el consumidor, en el caso de que la Procuraduría resulte ineficaz como autoridad.

Por último, el párrafo segundo prevé el supuesto de incomparecencia del consumidor a la Audiencia de Conciliación; establece un plazo de 10 días para que demuestre fehacientemente si existió causa justificada de su inasistencia, y de no hacerlo, se le debe tener por desistido de la reclamación, por lo que no podrá presentar otra ante la Procuraduría por los mismos hechos.

Atendiendo a lo anterior, y en el supuesto de que las partes consumidor y proveedor se presenten ante dicha autoridad; el conciliador dentro del procedimiento, en primer término debe exponer a las partes un resumen de la reclamación y del informe presentado. En ese resumen el conciliador debe poner de manifiesto a las partes cuáles son los puntos en los que existe acuerdo entre ellas y, sobre todo, los puntos de divergencia o controversia. Por último, el conciliador debe proponer a las partes una o varias opciones de solución, las cuales deben tener como premisas esenciales, el respeto a los derechos y obligaciones que se deriven de la Ley y del acto de consumo, estableciendo un justo equilibrio entre las partes.

La anterior función, faculta al conciliador para requerir a las partes la presentación de los medios de prueba que estime necesarios para sustanciar el procedimiento conciliatorio; esto independiente al derecho que las partes tienen para probar los hechos expuestos en la reclamación y en el informe.

Otra facultad del conciliador es la de suspender la audiencia cuando lo estime pertinente o a instancia de ambas partes, hasta en dos ocasiones. Esta suspensión se justifica fundamentalmente cuando las partes necesitan de mayor tiempo para verificar algún elemento fuera del lugar de la Procuraduría, a fin de puedan llegar a una conciliación.

Agotada la función conciliadora de la autoridad, y dependiendo de la buena voluntad de las partes en conflicto de llegar a un arreglo conciliado; la autoridad dará fe y sancionará los acuerdos o convenios a los que lleguen. En este sentido, el párrafo segundo del artículo 115, establece el criterio fundamental que debe tener en cuenta el conciliador para determinar si se aprueba o no un convenio celebrado por las partes; el cual consiste en que no se infrinja lo dispuesto por la Ley Federal de Protección al Consumidor y cualquier otra disposición legal.

De esta manera, la Ley en cita establece que los convenios celebrados por las partes y aprobados por la Procuraduría Federal del Consumidor, tienen el carácter de cosa juzgada y, contra el acuerdo que los apruebe no se admite ningún medio de impugnación.

De acuerdo a lo anterior, es simple concluir que el convenio o acuerdo a que lleguen las partes en este momento conciliatorio y que sea sancionado por la autoridad, pone de manifiesto en este caso la eficacia de la autoridad como amigable componedora, pues se pone fin a la controversia.

Si bien es cierto, el procedimiento conciliatorio puede terminar si las partes llegan a un convenio conciliatorio aprobado por la Procuraduría; también no es menos cierto que las partes pueden manifestar su voluntad de no celebrar ningún acuerdo conciliatorio.

En esta hipótesis, el conciliador debe invitar a las partes a que sometan sus diferencias al Arbitraje, y a que designen como árbitro a la Procuraduría o bien a algún árbitro oficialmente reconocido. Es claro que en ejercicio de su libertad las

partes también pueden, si están de acuerdo en someter el conflicto al arbitraje, designar un árbitro que no esté "oficialmente reconocido".

Es la práctica diaria, que en el caso de que las partes no estén de acuerdo en someter sus diferencias al arbitraje, sobre todo el proveedor, el conciliador debe dictar una Resolución en la que ponga fin al procedimiento conciliatorio y deje "A SALVO LOS DERECHOS DE AMBAS PARTES", las cuales podrán demandarlos y hacerlos valer ante las autoridades judiciales competentes que estimen pertinentes.

Si del expediente del procedimiento conciliatorio se puede deducir que el proveedor incurrió en una violación a la Ley, la autoridad podrá ordenar se decrete la imposición de las sanciones o multas a que se haya hecho acreedor, esto de conformidad con el artículo 123 de la ley de la materia

De la exposición anterior tenemos que señalar, que independientemente de las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Protección al Consumidor; el cumplimiento de las Resoluciones que emite la Procuraduría Federal del Consumidor en los conflictos entre consumidores y proveedores, solo pueden materializarse y tener el carácter de cosa juzgada, exclusivamente en el procedimiento conciliatorio y en su caso de someterse las partes, en el arbitraje.

El problema socio-jurídico que planteamos en este trabajo, se deriva en forma resumida en la siguiente consideración.

En el aspecto social, todo individuo de cualquier clase social, virtualmente se ve desprotegido en su momento, cuando tiene la necesidad de deducir algún derecho que se deriva de cualquier operación comercial, es decir la simple adquisición o compra de algún bien o servicio, que no le es entregado en las condiciones o términos en que fue convenido para su entrega.

Pues bien, este tipo de actos o conductas de los proveedores de bienes y servicios, aparentemente y a simple vista pueden resultar intrascendentes; pero

cuando estos actos afectan a toda una población, impera la necesidad de regularlos mediante la aplicación de disposiciones legales que se contengan en un ordenamiento jurídico, que proteja los intereses de esta población consumidora.

Efectivamente lo hemos ya mencionado, la protección de esos derechos se encuentra a cargo de la Procuraduría Federal del Consumidor y han sido plasmadas en su Ley, las disposiciones relativas a cada caso. Sin embargo, la competencia y fuerza jurídica de la autoridad es limitada, porque basta que el proveedor no reconozca el ámbito de la autoridad ni la obligatoriedad de la ley y renuncie a la conciliación y al arbitraje, para dejar en completo estado de indefensión al consumidor; ante una autoridad a la que prácticamente se ve impedida y limitada para hacer valer su carácter más allá de lo administrativo.

Consideramos que la normatividad jurídica de la Ley Federal de Protección al Consumidor, requiere ser reformada para que en nuestra opinión, se reestructure el capítulo correspondiente al procedimiento en cualquier queja, denuncia o controversia que sea de su competencia y tanto la conciliación como el arbitraje establecido en la ley, sea de observancia obligatorio para quien obteniendo ganancia o beneficio económico en la venta de un bien o servicio, responda de la responsabilidad en que incurre al no cumplir en sus términos con el producto o bien con el que comercia.

Es decir, si se trata de la negación, violación o el incumplimiento de una obligación o derecho, la Procuraduría Federal del Consumidor y su Ley, deben ser proveídas de la fuerza jurídica suficiente, para que verdaderamente esta autoridad proteja los derechos del consumidor y corresponda al proyecto por el cual fue creada.

CONCLUSIONES

Primera.- La Procuraduría Federal del Consumidor, fue creada para la defensa de los intereses de la población consumidora atendiendo en lo especial a sectores económicamente débiles, para lo cual a su vez se creo la Ley respectiva que tutela los derechos de la población consumidora

Segunda - La Procuraduría Federal del Consumidor como órgano de la administración pública federal y de acuerdo a su ley, atiende dentro de su ámbito de competencia los problemas que se suscitan con motivo de las operaciones comerciales realizadas por las personas en su carácter de consumidores y proveedores

Tercera.- Las operaciones comerciales que realizan las personas en nuestra sociedad, generan en ocasiones controversias que se derivan de la mala calidad de los bienes y servicios o del incumplimiento de las obligaciones contraídas en dichas operaciones. Lo que da motivo a las quejas o denuncias ante esa autoridad por parte de las personas que se ven afectadas en sus intereses.

Cuarta.- La Ley Federal de Protección al Consumidor, regula en sus disposiciones legales, los actos o conductas de las partes que celebran operaciones comerciales y los sujeta al procedimiento que se deriva de la aplicación de esta ley.

Quinta.- El procedimiento que se origina con motivo de una queja o denuncia por parte del consumidor en contra del proveedor, en nuestra opinión particular resulta deficiente en extremo, esto, porque la Ley Federal de Protección al Consumidor, no fue proveída de la fuerza jurídica suficiente para resolver en forma definitiva en el ámbito de su aplicación las controversias que prevee.

Sexta.- Opinamos que la Ley federal de Protección al Consumidor, debe ser modificada para que dentro de un Marco Jurídico actual, sea respaldada su aplicación y, las resoluciones que deriven de ella, tengan la fuerza y el imperio que hagan obligatorio su cumplimiento.

Séptima - Al modificarse la Ley Federal de Protección al Consumidor y su procedimiento, se obligaría a todo proveedor de bienes y servicio a sujetarse a la competencia exclusiva de esa autoridad. En el procedimiento conciliatorio se buscaría ante todo avenir a las partes a un arreglo conciliatorio, y de no existir arreglo, pasarías al arbitraje forzoso, en donde con los elementos probatorios que aportaran; las partes estuvieran en posibilidad de acreditar su derecho y, la resolución que omitiera la autoridad determinaría a quien le asiste la razón, condenando absolviendo según el caso.

Octava.- En la práctica, el proveedor goza de impunidad ya que la ineficacia jurídica de la ley, le da la facilidad de no concurrir a la audiencia a la que es citado, renunciar al arbitraje de la Procuraduría Federal del Consumidor y en el extremo, desacatar las resoluciones de la autoridad que le impongan alguna sanción; esto porque muchas veces la Procuraduría, no se llega a enterar si se hicieron efectivas las sanciones que impone.

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA

Acosta Romero, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo, parte general. Editorial Porrúa, S:A: México, 1996 690 p.p.

Burgoa Ignacio. El Juicio de Amparo 5°. Edición. Editorial Porrúa S.A. , México 1965. 830 p.p.

Camposeco Cadena, Miguel Angel. Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos "de las iniciativas". 2°.Edición. Editada H. Cámara de Diputados Legislativa LV. 1993 125 p.p.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Libros Jurídicos Bibliográficos, Omeba, tomo I A; Editorial Driskill Edición 1986. 2578p.p.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Revisada y actualizada por Manuel Fraga. 39°. Edición. Editorial Porrúa S:A: México1999. 506 pp.

García Máynez, Eduardo Introducción al Estudio del Derecho. 25°. Edición. Editorial Porrúa ,S:A.,México1983. 740 p.p.

H. Cámara de Diputados Legislatura LVI. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Volumen I, Tomo I, serie II Edición 1997. 1453p.p.

H. Cámara de Diputados. del Congreso de la Unión, Enciclopedia Parlamentaria de México, Editorial Comité del Instituto de Investigación Legislativa México 1997 2348 p.p.

instituto de Investigación Jurídica. Diccionario Jurídico Mexicano. Edición 1993. Editorial Porrúa, S:A. Universidad Nacional Autónoma de México
3560 pp

Ovalle Favela, José. Comentarios a la Ley Federal de Protección al Consumidor. (Legislación, Doctrina y Jurisprudencia). Edición 1994, Editorial Mc. Graw- Hill. México. 210 p.p.

Ovalle Favela, José. Teoría General del Proceso. Edición 1996. Editorial Harla. México. 630 p.p.

Olvera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 5°. Edición. Editorial Porrúa S:A. México 1998. 546 p.p.

Pérez de León, Enrique. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. 12°. Edición. Editorial Porrúa, S:A: México 1991 293 p.p.

Santoyo Rivera, Juan Manuel. Manual de Introducción al Estudio del Derecho (compilaciones) Editada por Universidad Lasallista Benavente . Celaya Gto. 1989. 155 p.p.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo (doctrina, legislación, jurisprudencia) tomo I Editorial Porrúa, S A. México 1976. 842 p.p.

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Comentada Tomo 4. Décima Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1997 214p p

CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES 41°. Edición Editorial Porrúa, S.A.
México 1992. 373 p.p.

LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. Procuraduría Federal del Consumidor. México. 1998. 68 p p.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL. Actualizada y Tematizada. 2°. Edición. Editorial Pac. S A México 1999. 245 p.p.

NUEVA LEGISLACIÓN DE AMPARO REFORMADA 49°. Edición. Editorial Porrúa,S.A. México 1988. 445 p p.

E C O N O G R A F I A

Alvarez Castillo, Alvaro. Ley Federal de Protección al Consumidor. Legislación-Tesis (Licenciatura en Derecho). Facultad de Derecho UNAM. México, 1983. 101 p.p

DIARIO DE DEBATES. Cámara de Diputados, Iniciativa de la Ley Federal de Protección al Consumidor, año III, T III N°. 9, Septiembre 26 de 1975

García Flores, Jesús Gerardo. Notas para un Estudio de la Ley Federal de Protección al Consumidor- Tesis (Licenciatura en Derecho) Facultad de derecho Universidad Nacional Autónoma de México. México 1978 85 p.p.

<http://www.profeco.gob.mx/integra.htm>.

24/04/99.

Hernández Peñalosa, Octavio. La Política del Consumo Social y la Protección al Consumidor. Derecho Comparado.- (Licenciatura en Derecho).Facultad de Derecho Universidad Nacional Autónoma de México. México 1981.100p p.

MANUAL DE SERVICIOS AL CONSUMIDOR. Procuraduría Federal del Consumidor informa y protege al consumidor, se imprimió en abril de 1998.

Orozco García, Wistano Luis. Concepto de Autoridad en el Derecho. Tesis (Licenciatura en Derecho) Instituto Tecnológico Autónomo de México. México 1995. 115 p.p.

Pérez Leyva, Alberto. Los Contratos Mercantiles en la Ley Federal de Protección al Consumidor Tesis (Licenciatura en Derecho) Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de México México 1978. 79 p.p.

Rojas Ortiz, Alejandro Causas y Efectos del Consumidor. repercusiones económicas y la Ley Federal de Protección al Consumidor. Tesis (Licenciatura en Derecho) Facultad de Derecho Universidad Autónoma de México. México 1982 115 p.p