

35



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ACATLÁN

"LA CALIDAD DE VIDA Y SU PROTECCIÓN POR  
PARTE DE 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

MARÍA DEL ROSARIO BAUTISTA RAMÍREZ

ASESOR: LIC. JUAN EDUARDO ALVAREZ VELÁZQUEZ



ACATLÁN, ESTADO DE MÉXICO.

MAYO 2002



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.

## **AGRADECIMIENTOS.**

**A DIOS:**

Por haberme brindado la férrea disciplina para concluir la carrera de abogado.

**A MIS PADRES:**

A quienes sin escatimar esfuerzo alguno me han formado y educado.

**A MIS HERMANOS: MARU Y TOÑO**

Por su apoyo y palabras de aliento.

**A TODOS MIS MAESTROS:**

Que compartieron sus conocimientos y su sabiduría.

**A MI ASESOR LIC. JUAN EDUARDO ALVAREZ VELÁZQUEZ:**

Mi agradecimiento y respeto como asesor y maestro.

**A MIS AMIGOS:**

Por su amistad sincera e incondicional.

**AL JURADO:**

**LIC. SALVADOR JIMÉNEZ MENDEZ AGUADO  
LIC. ALICIA LARA OLIVARES  
LIC. JUAN EDUARDO ALVAREZ VELÁZQUEZ  
LIC. LUIS GUSTAVO VELA SÁNCHEZ  
LIC. ANA ISELA JARAMILLO LEON**

**Por su disposición para revisar el presente trabajo de tesis.  
Un reconocimiento especial.**

## JUSTIFICACIÓN.

El tema se justifica con tan solo observar nuestra realidad; dentro de lo que es el desarrollo de las familias, problemas tan graves como son viviendas que realmente no satisfacen de alguna manera la expectativa de la dignidad de vida que nuestra Constitución trata de proteger como garantía individual (Artículo 4 Constitucional).

Por otro lado, problemas tan graves como es el maltrato a los niños, el abandono de menores, los niños de la calle, y muchas otras circunstancias revelan claramente, que los puntos principales de la calidad de vida que debe de tutelar el gobierno del Estado, no se están dando correctamente.

Pienso que a través de otorgarle a la Procuraduría Federal del Consumidor una facultad especial para que coadyuve con el agente del Ministerio Público en la persecución de los diversos delitos que se refieren y que están dirigidos a proteger el consumo y la riqueza nacional, básicamente previsto en el artículo 253 del Código Penal Federal, y que lamentablemente, han sido derogados del Código Penal para el Distrito Federal, la consideración surge por la necesidad de protección al consumidor.

El hecho de que los mismos comerciantes, se agrupen en asociaciones exclusivamente para alzar el precio del producto, o que traten de ocultar mercancías para especular con ellas, o las diversas situaciones que se dan como delito encuadrado en el artículo 253 del Código Penal Federal, hacen que las personas, deban y tengan la necesidad de contar con una cierta Institución, como es la Procuraduría Federal del Consumidor, la cual tiene facultades de inspección, sea la Institución mas propicia y adecuada para ser un coadyuvante directo del agente del Ministerio Público, en la integración de este tipo de delitos contra asociaciones de comerciantes, de industriales o de empresarios, que tipifican su conducta como delitos en contra del consumidor.

Los particulares, el ciudadano en general ni siquiera conocen que pueden existir estos delitos, mientras que, todo lo que es la Institución de la Procuraduría Federal del Consumidor, se encuentra un sistema tanto de inspección, de vigilancia, de conciliación, y de procedimiento arbitral, una Institución gubernamental que todavía se puede seguir aprovechando, y dándole una facultad tan importante como es el coadyuvar con el agente del Ministerio Público Federal para que pueda perseguir este delito en forma coadyuvante y rápidamente prepare una cierta averiguación previa

para que sin quitarle la acción monopolica que el agente del Ministerio Público tiene de conformidad con el artículo 21 Constitucional, presente el caso al agente del Ministerio Público para que este último lleve a cabo las consignaciones necesarias.

A los industriales, a los empresarios, a los comerciantes y a las asociaciones especulativas, se les debe de tener y tomar con mucho cuidado, porque son las responsables de que la calidad de vida del mexicano no pueda ir adelante, sino que como se dice diariamente "Se vive al día".

Es necesario ofrecerle una vía de protección al ciudadano, que sistemáticamente pueda vigilar completamente todo lo que es en sí el procedimiento del consumidor y de esta manera, tener una mejor Calidad de Vida

## **OBJETIVO GENERAL.**

El objetivo general consiste en demostrar que la Procuraduría Federal del Consumidor, tiene dentro de sus facultades como una de sus primeras consecuencias, el de fomentar una mayor calidad de vida en los ciudadanos, al tratar de protegerlos contra prácticas monopólicas o situaciones de consumo.

De tal naturaleza, que explotando estas facultades, bien podría otorgársele una facultad coadyuvante de persecución de los delitos contra la economía pública, el consumo y la riqueza nacional sancionados por el propio Código Penal Federal en sus artículos 253, y 254.

# ÍNDICE

## "LA CALIDAD DE VIDA Y SU PROTECCIÓN POR PARTE DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR".

	PÁG.
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I.-Breve Desarrollo Histórico del Derecho del Consumidor.....	5
1.1.- El Consumo a partir de la Revolución Francesa e Industrial.....	7
1.2.- El Derecho Económico y Social en México.....	15
1.2.1.- En la Constitución de 1917.....	20
1.3.- De la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor en la época contemporánea.....	29
CAPÍTULO II.-De la Calidad de Vida y el Consumidor en la Constitución.....	32
2.1.- Concepto de Calidad de Vida.....	33
2.2.- El Desarrollo Integral Económico y el Reparto de la Riqueza (Artículo 25 Constitucional).....	41
2.3.- La Protección al Consumo (Artículo 28 Constitucional).....	47
2.4.- La Protección al Consumidor como Derecho a la Calidad de Vida.....	58

<b>CAPÍTULO III.- De la Naturaleza de la Organización Administrativa de la Procuraduría Federal del Consumidor.....</b>	<b>62</b>
3.1.- Su Calidad de Autoridad.....	63
3.2.- Su Ubicación dentro de la Administración Pública.....	72
3.3.- Objetivos.....	78
3.4.- Facultades.....	86
3.5.- Limitaciones Legales.....	90
<b>CAPÍTULO IV.-La Protección del Derecho a la Calidad de Vida como Obligación Jurídica de la Procuraduría Federal del Consumidor.....</b>	<b>95</b>
4.1.- La Calidad de Vida como Objeto Social.....	97
4.2.- Los Delitos contra el Consumo.....	100
4.3.- La Persecución del Delito por el Ministerio Público.....	103
4.4.- Las posibilidades de Coadyuvancia por parte de la Procuraduría del Consumidor en la persecución de los Delitos contra el Consumo.....	111
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>122</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>129</b>

## INTRODUCCIÓN.

Se trata de lo que sería la Calidad de Vida y su Protección por parte de la Procuraduría Federal del Consumidor.

La eficacia jurídica de la Procuraduría Federal del Consumidor, ha caído en los últimos tiempos, en una etapa de permanencia y no ha avanzado lo que debería de avanzar en su legislación para seguir tutelando los derechos del consumidor, y, de esa manera, ofrecer una de las vías alternativas de una mejor calidad de vida para todas y cada una de las personas que habitamos este país.

El problema principal, es observar que el concepto de calidad de vida se refiere a una situación de tipo económico principalmente en el que la vivienda digna a la familia, la garantía de protección y desarrollo a la propia familia, y las posibilidades de preparación para todos y cada uno de los miembros de las familias, son en si los principales puntos que se deben de tomar en cuenta, para satisfacer uno de los intereses primordiales de toda organización estatal, como es que todas y cada una de las familias tengan una cierta calidad de vida digna que les permita su desarrollo.

En la actualidad la agresividad de la publicidad, y de la mercadotecnia, van haciéndose cada vez mas insistentes en el producto que colocan.

Es bastante grave el hecho de que los medios de comunicación masiva, puedan presentar un cierto producto que no llega a tener las cualidades o bien teniéndolas, no rinde completamente las expectativas del consumidor. El público consumidor que continuamente cae con las ofertas o productos novedosos.

México es un país pobre, esto hace que el pueblo pueda ser movido más fácilmente, y se le incite al consumo con mayor facilidad.

Se eligen los colores, se elige el efecto psicológico en la persona.

Es lamentable lo que la mercadotecnia puede hacer en el ánimo del consumidor, para extraer de su bolsillo el pago del producto.

En virtud de que el consumidor se vea atrapado por un bombardeo de publicidad y mercadotecnia, que hace que de alguna manera compre productos que ni siquiera le sirven.

Así para observar cual sería la situación de la Procuraduría Federal del

Consumidor en un mejoramiento de la Calidad de Vida, es necesario realizar un análisis previo, como lo establecido en el Capítulo I, en donde al elaborar un Breve Desarrollo Histórico del Derecho del Consumidor, se verá la forma en que se ha venido creando y desarrollando la Procuraduría Federal del Consumidor.

Luego, en lo que es el Capítulo II, se verá la Calidad de Vida y el Consumidor en lo que sería el ordenamiento constitucional, en el que me he de referir básicamente los artículos 25 y 28 Constitucionales, mismos que establecen una garantía individual del justo reparto de la riqueza y un desarrollo integral así como la libre concurrencia y la protección al consumidor en contra de las competencias desleales.

En el Capítulo III, se hace necesario aislar a la Procuraduría Federal del Consumidor para colocarla dentro de lo que es la organización de la Administración Pública, y con esto darle a la misma Procuraduría un énfasis, una cierta calidad sobre la cual, han de llevarse a cabo las diversas facultades que le son propias. En este Capítulo, se va a observar el contenido del principio de legalidad, donde la autoridad solo puede hacer lo que la ley le permite.

Por último, en el Capítulo IV, se ha de observar cual sería la trayectoria de la protección al derecho del consumidor frente a la Calidad de Vida, y como la Procuraduría Federal del Consumidor puede lograr una mayor efectividad en la persecución de dichos fines, si tan solo se le otorgara una función de persecución de los delitos contra el consumo.

Dicho de otra manera, que los diversos delitos contra el consumo que prevé el artículo 253 del Código Penal Federal, casi llegan a ser inoperantes.

Esto es, que debido a la imposibilidad práctica de demostrarlos, los empresarios a pesar de que los cometen continuamente, pueden eludir rápidamente sus obligaciones en virtud de que menciona situaciones transitorias que fácilmente pueden modificarse.

El caso es de que si se le ofrece a la Procuraduría Federal del Consumidor una facultad extraordinaria de perseguir este tipo de delitos a través de la inspección, verificación y demás circunstancias, y si se le da a su levantamiento de acta un valor probatorio de ser prueba plena, el agente del Ministerio Público recibirá una averiguación previa integrada con el cuerpo del delito y la presunta

responsabilidad, y no le restaría mas que consignar los hechos ante el juez.

Esto produciría un efecto superlativo en lo que sería la economía de cada una de las personas y daría un efecto significativo a la sociedad industrial comercial y empresarial, en el sentido del compromiso que los empresarios deben de tener por el hecho de respetar la libre concurrencia, y la práctica de competencias leales.

Con esto, el consumidor ganaría con el hecho de cuidar su salario, y esto definitivamente elevaría su Calidad de Vida, puesto que tendría acceso a materiales de calidad, a un precio razonable, situaciones todas estas que se pueden apreciar en el contenido de este presente trabajo de tesis.

## **CAPÍTULO I**

### **BREVE DESARROLLO HISTÓRICO DEL DERECHO DEL CONSUMIDOR**

Con el fin de tener elementos normativos que fundamenten mi criterio y me permita criticar la Calidad de Vida y su protección por parte de la Procuraduría Federal del Consumidor, se hace necesario

iniciar este trabajo de tesis, elaborando un Desarrollo Histórico de lo que ha sido la Organización del Derecho Económico principalmente y como consecuencia la protección al consumidor.

Considero y sostengo en términos generales, que todo lo que es la legislación actual sobre protección al consumidor, podría tener una mayor y mejor eficacia jurídica si se le da una facultad expresa a la Procuraduría Federal del Consumidor, para que de alguna manera, esta tenga facultades de coadyuvancia con el agente del Ministerio Público, y que pueda incluso establecer averiguaciones previas que el agente del Ministerio Público deba de conocer para poder realizar la acción penal, en relación a esas situaciones de delito en contra del consumo.

Es muy fácil, que las organizaciones se asocien, formen un bloque entre ellas y se olvide la libre concurrencia y la libre competitividad entre las mismas, en perjuicio del consumidor.

Pues bien, la Procuraduría podría romper ese tipo de bloques, y es el objetivo principal de este trabajo de tesis demostrarlo.

Así, voy a iniciar hablando de lo que ha sido el movimiento

social en relación a la forma en que se ha venido armando el Derecho del Consumidor.

### **1.1.- EL CONSUMO A PARTIR DE LA REVOLUCION FRANCESA E INDUSTRIAL.**

Sin lugar a dudas, uno de los documentos de mayor trascendencia para los Derechos Fundamentales del Hombre, y además uno de los momentos en que se empieza a elaborar un plan democrático para el hombre, lo constituye la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, documento con el que se termina la Revolución Francesa de la misma fecha.

El autor Guillermo Floris Margadant cuando habla en particular dice lo siguiente: "Tres han sido las revoluciones que dieron su perfil al panorama inicial del siglo XIX, a saber, la Revolución Industrial, que surgió en Inglaterra, alrededor de 1750, la Independencia Norteamericana de 1776, y la Revolución Francesa de 1789.

"Las dos últimas eliminaron prejuicios políticos, y abrieron el camino al republicanismo y a importantes reformas electorales. La primera tuvo un efecto indirecto sobre la estructura social de Europa

Occidental, llego hacia el temporal predominio de la cultura occidental en este planeta y dio lugar a situaciones inhumanas, que, a su vez provocaron el movimiento socialista doctrinario en sus múltiples manifestaciones, al lado de una corriente adogmatica de reformas sociales.

Detrás de estas revoluciones, así como en el fondo del socialismo y de la corriente social adogmatica, se encuentra la esperanza fundamental nacida en el siglo filosófico del siglo XVIII, de que la razón y la ciencia, puedan crear un mundo social mejor.<sup>1</sup>

Definitivamente, la explotación del hombre por el hombre mismo, iba a ser una de las premisas iniciales a través de las cuales se empieza a generar un derecho de tipo social que defendiese al grupo surgido del desplazamiento de la máquina en el movimiento de la Revolución Industrial.

Como dijo el autor citado, las consecuencias del maquinismo, van a resultar caras para el grupo burgués dominante, y esto es que a partir de 1789, se empieza a formar un movimiento de fuerza pública social en la que los ciudadanos ahora toman la soberanía del gobierno,

---

<sup>1</sup> FLORIS Margadant, Guillermo. *Panorama de la Historia Universal del Derecho*. 3a ed. Edit. Miguel Angel Porrúa. México. 1992 p.279.

y por lo mismo, se empieza a gestar ese Derecho Económico que va a presuponer la defensa inicial de los derechos naturales del hombre y por supuesto sus derechos humanos.

Esto se puede observar totalmente en el preámbulo de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que dice a la letra: "Los representantes del pueblo francés, constituidos en la Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las desgracias públicas y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer en una Declaración Solemne los Derechos Naturales, inalienables y sagrados del hombre, a fin de que ésta Declaración, presente constantemente a todos los miembros del cuerpo social, les recuerde sin cesar sus derechos y sus deberes; a fin de que los actos del poder legislativo y los del ejecutivo, pudiendo ser en cada instante comparados con la finalidad de toda institución política, sean más respetados; a fin de que las reclamaciones de los ciudadanos, fundadas en principio simples e indiscutibles, contribuyan siempre al mantenimiento de la Constitución y a la felicidad de todos."<sup>2</sup>

Las afecciones sociopolíticas que se van armando a partir de estos

---

<sup>2</sup> *Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*. 3a ed. Secretaría de Gobernación. México. 1990. p.154.

tres momentos culminantes tan importantes como son: La Revolución Industrial, La Independencia de los Estados Unidos y La Revolución Francesa, van a generar para aquéllas épocas, movimientos sociales que tratan de establecer un cierto derecho, una cierta forma y fórmula a través de la cual, pudiera lograrse una mejor distribución de la riqueza, y por supuesto una cierta protección al consumo de las personas.

Evidentemente que estos postulados de la distribución y el reparto del ingreso y la protección al consumo, están totalmente aparejados y resultan ser, partes principales de lo que son la lucha de clases y el antagonismo que se vive entre los dominantes que tienen para sí, los diversos medios de producción, frente a los dominados que simple y sencillamente por no tener una cierta preparación o por no tener acceso a dicha preparación, deben vender su fuerza de trabajo.

Es así, como los conceptos de injusticia social, iban a constituir uno de los principales silogismos en Europa que exigían una mayor libertad y protección económica a las clases que de alguna manera, no tenían grandes cantidades de dinero para subsistir.

En lo que es el siglo XVIII y el siglo XIX, los movimientos filosóficos van a estar directamente enfocados a una cierta lucha social que de alguna manera les brinde una Calidad de Vida digna a las personas que prestaban sus servicios a otras.

El autor Rafael Pérez Miranda en el momento en que habla sobre la situación social económica en Europa en el siglo XIX, dice: "El enorme desarrollo de la industria en algunos países, combinado con una verdadera revolución en los medios de transporte, provocan en muchas partes el problema interno del peligro de monopolios, y conduce en el nivel internacional al Imperialismo Económico, con su lucha contra el aislamiento de ciertos países soberanos; pero también se manifiesta en un colonialismo menos sutil; en 1858, Inglaterra incorpora la India formalmente a su Imperio; Francia, que había perdido su primer Imperio Colonial en los siglos anteriores, en 1803 construye su segundo Imperio Colonial en África y en el Sureste de Asia, entre 1830 y 1870, Inglaterra coloca a Egipto bajo su protectorado; la conferencia del Congo concede este territorio a Bélgica, y en aquellos mismos años Alemania consigue aun más colonias en África. Rusia se

dedica con éxito a su expansión hacia el sur, aprovechando la progresiva desintegración del imperio otomano; los países de Latinoamérica, con excepción de Cuba y Puerto Rico, lograron su Independencia durante este siglo y se organizaron como repúblicas, salvo Brasil, que conservó durante la mayor parte del siglo la forma Imperial.”<sup>3</sup>

Evidentemente que el gran expansionismo y el colonialismo que privó principalmente en el siglo XIX y principios del siglo XX, va a dar una situación distinta a lo que es el movimiento social por la protección de sus derechos económicos por parte de cada uno de aquellos ciudadanos que trataban de aliviar en algo su falta de economía y preparación.

Al llegar al siglo XX, en el que la primera situación drástica va aparecer en el contexto de la primera guerra mundial, iniciada por 1914; de tal naturaleza, que la problemática en lo que es el consumo, va a plantear una necesidad tanto de crédito y de asistencia pública en virtud de la escasez que se resentía en la posguerra.

Es así como empieza a surgir un cierto Derecho Económico que

---

<sup>3</sup> PÉREZ Miranda, Rafael. *Tecnología y Derecho Económico*. 2a ed. Edit. Miguel Ángel Porrúa. México. 1993. p.283.

va a proporcionar a las personas, un gran interés porque se norme y se regule todas las situaciones de la economía especialmente el consumo, por lo mismo, se encuentran uno de los puntos principales en el que surge el Derecho Económico y por supuesto el Derecho del Consumidor.

Jorge Witker cuando habla en particular, menciona lo siguiente: "Arthur Russbaum publicó en 1920 su obra El nuevo derecho económico alemán, en la que examina las transformaciones sociales y económicas originadas como consecuencia de la primera guerra mundial con directa repercusión en el Derecho Privado; así, se van a crear conceptos que significan el Derecho Económico y ésta denominación va creando una nueva disciplina jurídica.

En síntesis, los Antecedentes Europeos serían:

1.- El Derecho Económico en su formación teórica, se desarrolla principalmente en Alemania e Italia; en Alemania, debido al carácter especialmente disciplinado de su pueblo, a su tendencia de establecer cuadros jerárquicos dentro del concepto cerrado de comunidad nacional, en la institucionalidad jurídica del Derecho Público, a través

de una larga trayectoria histórica, y finalmente al régimen nacional socialista que estructuró al país para obtener metas definidas.

2.- En la formulación y desarrollo del Derecho Económico han influido progresivamente en las dos guerras mundiales.

3.- El Derecho Económico como la expresión jurídica de la economía organizada, se ha formado en periodos de paz, en gran parte como resultado del triunfo de la mayoría de los países de las corrientes políticas con una concepción económica de socialismo de estado.

4.- Siendo la tendencia universal hoy en día, conferido al estado un papel rector de economía, ejercida mediante la adopción de planes y medidas de regulación o coordinación económica, es obvio que en todos los países ha de producirse la legislación que reglamente esa acción gubernativa o estatal.

5.-Las actuales constituciones europeas, desde la Carta Alemana hasta la Española de 1978, inscritas en el llamado estado social de derecho, sistema inspirado en las ideas de la social democracia de amplia difusión en la sociedad vigentes en Europa Occidental.”<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> WITKER, Jorge. *Derecho Económico*. 8a ed. Edit. Harla. México, 1991. pp.15 y 16.

El Derecho Económico principalmente, va a tratar de lograr un cierto equilibrio entre lo que son los dos factores principales del desarrollo económico de la persona que es el justo reparto del ingreso, y la protección a su consumo.

Los mismos movimientos sociales, van dándole al derecho económico la vida que este necesita para reglamentar situaciones económicas principalmente el consumo de las personas.

## 1.2.- EL DERECHO ECONOMICO Y SOCIAL EN MÉXICO.

Antes de seguir adelante, quisiera citar un concepto de lo que sería la importancia del consumo desde el punto de vista de la teoría económica.

Esto en virtud de que he hablado del concepto del consumo, y hasta este momento, no me he referido a él para explicarlo y que permita entenderlo con mayor detalle. Así tomando las palabras del autor Henry Pratt Fairchild, puedo decir que: "El consumo es el empleo consultivo de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades humanas; el consumidor es aquélla persona que disfruta del uso consultivo de dichos bienes y servicios económicos."<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> PRATT Fairchild, Henry . *Sociología*. 15 ed. Edil. Fondo de Cultura Económica, México, 1991. p.65.

Desde el punto de vista social, se encuentra que el consumo en sí es importante para las personas que se benefician de los bienes y servicios que se van produciendo.

Pero desde otro punto de vista, es necesario mencionar que ese Derecho del Consumidor, esta sometido a una cierta estrategia de producción, que mide continuamente las formas en que las personas deben obtener o necesitan consumir.

Evidentemente, que las necesidades de protección, las posibilidades deben por fuerza quedar suficientemente establecidas para lograr una cierta relación en lo que es el Derecho Económico y Social en México.

Las diversas situaciones y circunstancias que se van formando para la protección del consumo, también deben de tener en cuenta a los productores, esto es a la otra cara de la moneda, que es el grupo dominante, y que desde el punto de vista de la Teoría Económica, la importancia del consumo significa lo que el autor Sergio Domínguez Vargas explica: "Todo proceso económico se inicia con la producción, considerada como primer paso del ciclo, en el cual se logra incorporar

utilidad a las cosas para que sean aprovechadas como satisfactorios; después, estos satisfactorios deben ponerse al alcance en los sitios en que pueden ser aprovechados, en la etapa de la circulación; mas adelante, la distribución o reparto del ingreso muestra qué porción de lo obtenido en el proceso productivo corresponde a cada uno de los factores que en el intervinieron. Vistas las tres etapas, corresponde ver el último tramo del proceso económico como es el consumo; ¿Cómo se produce, porqué habrán de circular los bienes y a qué obedece la distribución del ingreso?

“El consumo ayuda a despejar éstas incógnitas al estudiar el empleo que ha de darse a las cantidades que perciben los diversos factores de la producción y el destino en que habrán de dedicarse los bienes que se producen.”<sup>6</sup>

Definitivamente la idea del consumo no es lo mismo desde el punto de vista social que desde el punto de vista económico.

Hablar de un Derecho Económico Social en México, es hablar de un antagonismo puro que definitivamente abre una brecha entre los pobres y los ricos.

---

<sup>6</sup> DOMÍNGUEZ Vargas, Sergio. *Teoría Económica*. 15 ed. Edil. Porrúa México. 1992. p.227.

Héctor Cuadra, cuando empieza a explicar algunas situaciones sobre estas circunstancias en México, dice lo siguiente: "El Derecho Económico en México adquiere relevancia constitucional a partir de la Carta de Querétaro en 1917, anterior a la Carta Alemana de Weimar, establece la propiedad como función social pilar esencial del sistema de economía mixta que ha construido en su evolución social y política; desde el importante artículo 27 Constitucional que entrega a la nación el origen de toda propiedad, hasta las últimas reformas constitucionales, la rectoría del Estado ha sido factor determinante de su desarrollo democrático, armonizado con las libertades individuales, especialmente el artículo 5º Constitucional que reconoce la libertad de trabajo, principio de libre concurrencia, base de la economía privada o de mercado." 7

Evidentemente que la desnivelación en lo que es la dominación del capital, es lo que va a atribuir a un proceso económico social para lograr la subsistencia de aquellos que están destinados a ser explotados.

Estas situaciones son por demás interesantes, en virtud de que se

---

7 CUADRA, Héctor. *Vicisitudes del Derecho Económico en México a partir de 1917*. 3a ed. Edil UNAM México. 1998. p.97.

va formando un antagonismo totalmente opuesto entre lo que es un Derecho Social frente a un Derecho Económico.

Esto lleva a considerar cuando menos un concepto de lo que por Derecho Social es menester entender, y para esto, voy a citar las palabras del autor Lucio Mendieta y Núñez, quien dice: "El Derecho Social es el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad, integrados por individuos económicamente débiles para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo.

"En Conclusión, científicamente no es posible dividir el orden jurídico, con sus complicaciones sociales y políticas; sin embargo, académicamente la Seguridad Social se ubica dentro de un Derecho Social, concebido como un derecho nivelador de las desigualdades existentes en la sociedad, tendiente a alcanzar la justicia social para que el Estado le proporcione la satisfacción de las necesidades a los grupos con una moral colectivizada."<sup>8</sup>

El Derecho Social Económico, va a tender a ser proteccionista de

---

<sup>8</sup>MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. *El derecho Social*. 3a ed. Porrúa. México. 1980. pp.66 y 67.

las clases económicamente débiles; evidentemente que estos planteamientos en nuestra legislación nacional, van armándose a través de lo que ha sido nuestra Historia Nacional, y se han podido consolidar en ordenamientos que van generando ese Derecho Económico, mas apoyado a situaciones sociales que a situaciones de monopolio.

Ahora bien, para denotar cual sería la situación trascendental a través de la cual se va formando este Derecho Social Económico en México en nuestra Constitución de 1917, he de abrir el siguiente inciso:

#### **1.2.1.- EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.**

En lo que ha sido nuestra Constitución, se encuentra una gran tendencia del grupo socialista que va atender las aspiraciones del gran pueblo mexicano; Manuel Calero cuando explica el proyecto de Constitución presentado por el primer jefe ante el Constituyente en 1916, cita las siguientes palabras: "Una de las grandes promesas que a nombre de la Revolución hizo el señor Carranza, fue el proyecto para reformar la Constitución de 1857 en Veracruz; proyecto en el que están contenidas todas las reformas políticas que la experiencia de varios

años y una observación atenta y detenida, me han sugerido como indispensable para cimentar, sobre las bases sólidas, las instituciones de amparo de las que deba y pueda la Nación laborar últimamente por su prosperidad, encauzando su marcha hacia el progreso por la senda de la libertad y el derecho; pero si el derecho es el que regulariza la función de todos los elementos sociales, esta no puede ser en manera alguna provechosa, si en el campo que debe de ejercitarse y desarrollarse, lo tiene la espontaneidad y la seguridad, sin las que carecería del elemento que, coordinando las aspiraciones y las esperanzas de todos los miembros de la sociedad, los lleva a buscar un bien de todos como es la prosperidad de cada uno, estableciendo y realizando grandes principios de solidaridad, sobre el que deben de descansar todas las instituciones que tiendan a buscar y realizar el perfeccionamiento humano.”<sup>9</sup>

El artículo 5º, el 25,26,27,28,73 y 131 de la Constitución de 1917, van a mostrar una idea estructural generalizada en la que la inspiración democrática estará basada en una Política Económica Social de principios financieros políticos; de tal naturaleza que combinando

---

<sup>9</sup> CALERO, Manuel. *Ensayo sobre la Reconstrucción de México*. 3a ed. Edit. Siglo XXI. México. 1995. p.168.

diversas circunstancias y situaciones tanto de Derecho Social como de Derecho Financiero como de Derecho Administrativo, las situaciones y circunstancias en nuestro país, se van cimentando a través de la estructura que crea nuestra legislación de 1917.

Así, se erige una estructura Política Económica Social, que ha de tratar de formar un cuadro de superestructura a través del cual el ciudadano pueda desarrollarse a todos sus niveles.

Andrés Serra Rojas cuando explica algunas situaciones del Derecho Económico y Social de la Constitución de 1917, menciona lo siguiente: "En diversas conferencias hemos sostenido el criterio de que la Constitución de 1917 respetó una buena parte del articulado de la Constitución de 1857, al cual se le hicieron reformas importantes y se insistió en que eran meras reformas. Pero las adiciones y reformas que tan hábilmente conquistó el grupo renovador o progresista del Congreso Constituyente, pugnan con el espíritu y la esencia del pensamiento liberal.

"En el Derecho Constitucional Mexicano, la economía tiene una importancia decisiva, se analizan diversos preceptos como el artículo

27, el 28, el 73, el 131 y otros, debe recordarse a éste propósito la obra de Charles Beard sobre una interpretación económica de la Constitución de los Estados Unidos, que alude a la importancia de la economía en los textos legales. Mi punto de partida es la concepción de Fernando Lasalle, que hace la siguiente afirmación: Los problemas constitucionales no son problemas de derecho, sino de poder; la verdadera Constitución de un país solo reside en los factores reales y efectivos del poder que en este país rigen; y las constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas más que cuando expresan fiel a los factores del poder importantes en la realidad social."<sup>10</sup>

Definitivamente son varias las situaciones y circunstancias que van variando a la luz de lo que serían los factores que se van estableciendo en nuestra Constitución de 1917; con lo anterior, se encuentra que las ideas básicas sobre la estructuración de una cierta economía y las posibilidades de protección al consumo, tendrían que quedar debidamente establecidas en este ordenamiento.

De ahí, que los factores principales que se van formando no solamente a partir de lo que fuera el artículo 25 y 26 constitucional,

---

<sup>10</sup> SERRA Rojas, Andrés. *Derecho Económico*. 2a ed. Edil Porrúa. 1990. p. 171.

sino el propio artículo 28 constitucional que considero es uno de los principales artículos que demuestran la forma a través de la cual se intenta dar directamente protección al consumo.

Manuel Palacios Luna al comentar estas situaciones, ofrece las siguientes explicaciones:

“Si el Derecho Económico tiene un contenido solidarista en sus diversas normas, cuando entra a la esfera de protección de los consumidores, este contenido se acentúa. Aparece una vez más, el derecho protector de la sociedad. El hombre en sociedad, se desenvuelve como ciudadano protector, miembro de familia, de trabajador y de consumidor. Como consumidor ha sido motivo de preocupación del derecho en toda la Historia. En forma palpable lo podemos apreciar a través del Derecho Romano en la figura del edil, encargado de impartir justicia en los mercados; así también en el mercado azteca, en donde los jueces se encontraban permanentemente en el mercado Tlatelolco. Su función era la de proteger a los consumidores; es, sin embargo hasta la segunda mitad del siglo XX, que este derecho toma impulso dentro del contexto de las Humanidades y las Ciencias Sociales, porque los problemas que atañen

al consumidor, afectan a la sociedad, y de una manera determinante, a las clases populares, de escasos recursos económicos. Así es, pues no todos somos productores, pero todos somos consumidores, independientemente de las edades o de los sexos, lo que agrava la solución del problema. Por ejemplo, el impacto de la devaluación y la inflación de la moneda agrava la situación de los consumidores de ingresos fijos, que están a merced de la manipulación que existe en cuanto a la calidad y precios de los productos, el vestido, la vivienda, la higiene, además la vida económica ha creado nuevas necesidades que la publicidad moderna ha difundido. "El consumo de artículos innecesarios es motivado por la propaganda a través de los medios masivos de comunicación, como el radio, el cine, la televisión, la prensa."<sup>11</sup>

Situaciones tan básicas que van resultando de la formación de un Derecho Económico Nacionalista, cimentadas en libertades de comercio, de industria, de profesión, establecidas en el artículo 5º constitucional, van a darle a lo que es el consumidor, esa protección que necesita para que de alguna manera este último también tenga

---

<sup>11</sup> PALACIOS Luna, Manuel. *El Derecho Económico en México*. 3a ed. Edit. Porrúa. México. 1990. pp.263 y 264.

acceso a poder formar parte de los comerciantes, a poder llevar a cabo el ejercicio de su profesión industria o comercio.

Pero definitivamente va a existir un ámbito de lucha económica en donde las fuerzas de poder deben de medirse, me refiero al caso actual de lo que sería el incursionamiento de la población de escasos recursos al comercio ambulante.

Más que de protección al consumo, es un estado de necesidad a través del cual se trata de subsistir en este medio hostil.

Con lo anterior, se hace importante encontrar un punto de referencia a través del cual, la ejecución de los diversos actos que se llevan a cabo a la luz de esta garantía constitucional, me refiero al comercio ambulante, son reprimidos por solicitud expresa de aquellos que consideran una competencia desleal, o que simple y sencillamente, tienen miedo de no vender más sus productos.

Las posibilidades de defensa en materia de consumo, darán también una garantía individual que permita a los gobernados el contar con una cierta seguridad jurídica que les permita un derecho protector de su ideología colectivizada y de su situación particular

frente a una escasez económica que podría sufrir la persona.

Así el autor Raúl Eduardo Avendaño López, en el momento en que habla de estas situaciones menciona lo siguiente: "Esta disposición constitucional (refiriéndose al artículo 28 Constitucional) ofrece a cada individuo la garantía de que deberán existir leyes que fijen los precios máximos a los artículos, materias y productos que se consideren necesarios para la economía nacional del consumo popular.

"De ahí, que es necesario también hablar de lo que es la Procuraduría Federal del Consumidor, la cual tiene entre sus principios: la protección de la vida, salud y seguridad al consumidor contra los riesgos provocados por las prácticas en abastecimientos de productos y servicios considerados como peligrosos o nocivos; la educación y divulgación sobre el consumo adecuado de productos y servicios para garantizar la libertad para escoger y la libre elección en las contrataciones; la información adecuada y clara sobre los diversos productos y servicios; la efectiva prevención y reparación de daños patrimoniales y morales, individuales y colectivos; el acceso a los órganos administrativos con vistas a la producción de daños patrimo-

niales y morales, garantizando la protección jurídica administrativa y técnica a los consumidores; el otorgamiento de facilidades a los consumidores para la defensa de sus derechos y la protección contra la publicidad engañosa y abusiva, métodos comerciales coercitivos y desleales, así como las prácticas y cláusulas abusivas impuestas en el abastecimiento de productos y servicios.

“En términos generales, también la Procuraduría Federal del Consumidor, tiene por sí la posibilidad de intervenir en la protección al consumidor y hacer que se respeten los diversos precios oficiales, de tal manera que estos estarán establecidos de acuerdo con la Secretaría de Comercio, la que en un momento determinado tenga la facultad para señalarlo, siendo que La Ley sobre las Facultades Económicas al Ejecutivo le proporcione el marco jurídico para hacerlo.”<sup>12</sup>

A partir de lo que es el contexto del artículo 28 Constitucional principalmente, van a surgir Legislaciones Reglamentarias tan importantes como es la propia Ley de la Procuraduría Federal del Consumidor, La Ley de Competencia Económica, que anteriormente era conocida como La Ley de Monopolios; la Legislación sobre las

---

<sup>12</sup> AVENDAÑO López, Raul Eduardo. *La Constitución Explicada*. 1a ed. Edit. Pa.: México, 1995. pp.317 y 318.

Facultades Económicas del Ejecutivo Federal; así como Institutos y Fideicomisos que van a tratar de lograr esa protección que el consumidor requiere para llevar a cabo una subsistencia digna de hombre.

### **1.3.- DE LA CREACIÓN DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR EN LA EPOCA CONTEMPORÁNEA.**

A lo largo de este trabajo de tesis, he hablado continuamente de lo que es la seguridad jurídica y considero que ha llegado el momento de definirla, puesto que se analizará la creación de una Institución que da y ofrece la seguridad jurídica al individuo, en relación a sus derechos de consumidor.

En el inciso anterior, se va armando un marco jurídico establecido a través de los lineamientos constitucionales, de La Ley de Competencia Económica, de La Ley Federal de Protección al Consumidor, y de Legislaciones tan importantes como es la de Las Facultades del Ejecutivo en Materia Económica, que son las que forman la seguridad jurídica que el ciudadano debe de tener para gozar de sus propios derechos.

Así, antes de observar como nace la Procuraduría, quisiera citar

cuando menos un concepto de lo que por seguridad jurídica se debe de entender, y esto tomando las palabras del autor Rafael Preciado Hernández quien en particular dice lo siguiente: "La seguridad es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos. En otros términos este en seguridad aquél que tiene la garantía de que su situación no será modificada sino por procedimientos societarios y que por consecuencia, regulares legítimos y conforme a la ley."<sup>13</sup>

La trascendencia jurídica que se va a armar, en este momento expone que la seguridad jurídica forma un cúmulo de circunstancias y situaciones que van a otorgar a la población en general, un derecho, que ha de armar una esfera jurídica de protección tal que su persona, sus derechos y sus propiedades, le serán asegurados por el propio derecho.

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

---

<sup>13</sup> PRECIADO Hernández, Rafael. *Lecciones de Filosofía del Derecho*. 21 ed. Edit. Jus. México. 1998. p.233.

con un organismo especializado en la procuración de justicia en la esfera de consumo.

Forma ya parte del contexto de seguridad jurídica que se ha de respetar para encontrar esa protección que el consumidor necesita y tiene, a través del establecimiento de una Institución.

Manuel González Oropeza, en el momento en que explica algunas situaciones sobre la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor en esta Época Contemporánea dice: "Por su carácter de organismo público, cuya función esencial es servir a la comunidad de manera directa en el marco de las funciones que la ley le otorga, PROFECO ha propiciado la publicación de diversos datos que orientan a la población consumidora en el ejercicio de sus derechos, y le permitan a la familia mexicana mejorar sus condiciones de vida a través de un destino adecuado y objetivo de sus recursos.

"Con este propósito, se incorporan las normas sustantivas que reglamentan el ejercicio de las relaciones quienes comercializan productos o servicios a los consumidores, lo cual permitirá a diversos sectores de la población conocer elementos fundamentales que deben encauzar esas funciones."<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> González Oropeza, Manuel: "Comentarios al artículo 28 constitucional, dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada"; México, Universidad Nacional Autónoma de México 4<sup>a</sup> ed. 1995 p.83.

Por el momento, a través de esta Breve Historia de lo que ha sido el Derecho del Consumidor, he de considerar, que la organización social mexicana, ha tratado de que las personas puedan tener una cierta nivelación en su desarrollo; de hecho, como veremos el artículo 25 Constitucional, obliga al gobierno que dicho desarrollo deba de ser invariablemente integral.

Pero, realmente el desajuste social en México, es un hecho tangible, y se pueden apreciar familias muy pobres y familias mucho muy ricas.

De ahí, las necesidades de la existencia de un Derecho Social Económico, partiendo inicialmente de lo que sería una Legislación Federal de Protección al Consumidor, que le va a proporcionar al ciudadano, un punto a través del cual le ofrece la seguridad jurídica necesaria para lograr una cierta calidad de vida y protección a su ingreso.

## **CAPÍTULO II.- DE LA CALIDAD DE VIDA Y EL CONSUMIDOR EN LA CONSTITUCIÓN.**

Hay que denotar cuál sería el concepto de Calidad de Vida en

relación directa con la garantía individual o el derecho mismo fundamental que se forma a partir de La Constitución.

De ahí, que la idea de los Derechos Humanos, la necesidad de desarrollo y las posibilidades de una Calidad de Vida, serán sin lugar a duda lo principal que he de comentar en este Segundo Capítulo.

Ahora bien, el objetivo principal que se persigue en este capítulo, es establecer el derecho jerárquicamente superior como es el Constitucional, y como se expresa el derecho mínimo fundamental en el sentido de otorgarles a las personas no nada más un derecho humano, sino una garantía individual de tener acceso a una cierta calidad de vida.

## **2.1.- CONCEPTO DE CALIDAD DE VIDA.**

Uno de los conceptos que se va a precisar para lograr una mayor explicación sobre el tema a desarrollar en éste capítulo, es el de Calidad de Vida; el autor Rafael de Pina Vara en el momento en que hace alusión al concepto de Calidad dice lo siguiente: "Carácter con que un sujeto aparece en la realización de un acto jurídico cualquiera o en un

proceso; estado, edad o requisito personal exigido para el desempeño de un determinado cargo o función.”<sup>15</sup>

Como lo dice el autor citado, el concepto de calidad, va a reflejar una cierta característica especial en la persona o circunstancia.

El concepto de Calidad de Vida, deberá responder a las características de la forma de vida que una persona puede tener y que de alguna manera, el gobierno por llevar la rectoría de la economía debe de ofrecerle.

La acción estatal en la economía, es importante para la definición del concepto de Calidad de Vida, para entenderla, voy a citar las palabras del autor Pedro Zorrilla Martínez quien en particular dice lo siguiente: “En el ámbito de las responsabilidades y acción del Estado en la economía, cada una de las situaciones y de los problemas de que se ha hecho mención se presentan en forma particularmente visible.

“La intervención estatal en el orden económico tiene finalidades de primera importancia, tales como asegurar la mayor independencia económica y nacional, mínimos de bienestar social y consumos básicos, crecimiento suficiente y equilibrado de la producción de bienes y

---

<sup>15</sup> PINA Vara, Rafael de. *Derecho Civil*. 21 ed. Edit. Porrúa, México. 1995. p.79.

servicios, creación de empleos y de oportunidades nuevas de iniciativa económica, e incremento de ingresos reales de la población y una justicia en la distribución de la riqueza lo que significara una posibilidad de mejor calidad de vida para el ciudadano.

“Las decisiones públicas en materia económica son condición para que el ejercicio del poder, se justifique y legitime; los propósitos sociales y el gran interés que tales decisiones representan exigen un gobierno fuerte, capaz y con recursos para vencer poderosos intereses contrarios y alcanzar metas concretas en plazos cortos.”<sup>16</sup>

Las condiciones en la rectoría del Estado respecto de la economía, están suficientemente dadas, y una de las situaciones concretas que debe por fuerza respetar, es el tratar de ofrecerle al ciudadano, la reglamentación necesaria para eliminar todo obstáculo de desarrollo, y con esto facilite la calidad de vida que el propio ciudadano trata de tener en virtud o en contestación al trabajo que desarrolle.

El trabajo significativo, será en principio, una de las razones principales por las cuales, se deba de establecer una fórmula concreta por la que, el ciudadano, pueda subsistir sin problema alguno.

---

<sup>16</sup> ZORRILLA Martínez, Pedro. *Los empresarios, la economía y la nación*. 2ª ed. Procuraduría General de la República. México. 1994. pp. 427 y 428.

De tal naturaleza, que la idea respecto de la Calidad de Vida, será establecida como una garantía individual en el artículo 4 Constitucional, el cual en su antepenúltimo párrafo, establece lo siguiente: "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo."<sup>17</sup>

Evidentemente, que las circunstancias sobre las cuales se va a basar la posibilidad de una cierta calidad de vida, estarán dirigidas a lo que sería el hecho de que la familia en términos generales, tenga una vida digna, y decorosa de su calidad de familia y de hombres.

La vivienda digna y decorosa, forma parte de uno de los elementos esenciales que sería la base que nuestra Constitución trata de garantizar a todos y cada uno de los ciudadanos que vivimos en este país.

Ahora bien, La propia Legislación Internacional vertida como Derecho Humano, va a establecer diversas obligaciones gubernamentales a través de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986, dada

---

<sup>17</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Edil. Sista, México, 2001, p.4.

en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, siendo que de ésta nuestro país es parte.

La misma, en su artículo 3º menciona tres puntos importantes que son:

1.- "Los Estados tienen el deber primordial de crear condiciones nacionales e internacionales favorables para la realización del derecho al desarrollo.

2.- La realización del derecho al desarrollo exige el pleno respeto de los principios del Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

3.- Los Estados tienen el deber de cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo. Los Estados deben realizar sus derechos y sus deberes de modo que promuevan el nuevo orden económico internacional basado en la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación entre todos los estados, y que fomenten la observancia y el disfrute de los derechos humanos."<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> *Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*. 3ª ed. Secretaría de Gobernación. México, 1990. p.154.

A la luz de lo que se va estableciendo a raíz de lo que la garantía individual y el derecho humano establece, se va a encontrar que una de las condiciones principales para tener una calidad de vida, será la vivienda.

De tal manera, que, la vivienda digna y decorosa, permitirá una mayor solidez en lo que sería la intervención directa del estado en materia económica, y las posibilidades de lograr el desarrollo económico en relación al desarrollo social.

Este es un aspecto que definitivamente es bastante trascendental, en virtud de que en el campo del desarrollo económico, se han de lograr las diversas posibilidades de satisfacción o la obtención de satisfactores que de alguna manera tienden a lograr que la referida calidad de vida, tenga una base legal a través de la cual el propio gobierno del Estado esté obligado a dar y a otorgar a cada ciudadano, la normatización, la legislación que se requiere para que pueda gozar de una calidad de vida partiendo de un tratamiento digno de la persona.

Así, la justa distribución de la riqueza, la generación de empleos,

son en realidad fórmulas a través de las cuales, se va logrando una mayor y mejor consolidación en lo que es el contexto del desarrollo humano e individual frente a la calidad de vida que éste último merece.

El autor Héctor Fix Zamudio cuando habla en particular explica lo siguiente: "Si bien el desarrollo de los derechos individuales dependen también de los recursos económicos del Estado y de los diversos sectores sociales, el desarrollo económico afecta de manera más directa a los de carácter colectivo, ya que muchos de ellos solo pueden implantarse cuando se cuenta con medios necesarios para perfeccionarlos; en este campo los ejemplos son muy abundantes, ya que no es posible otorgar efectividad a ciertos derechos relativos a la seguridad social, a la salud, a la vivienda, o a la educación, sin que los organismos públicos y, particularmente, la Administración, construya Centros de Asistencia como hospitales, unidades habitacionales y escuelas en número suficiente para satisfacer las necesidades de un sector importante de la población."<sup>19</sup>

La interdependencia del recurso económico dado a través de las

---

<sup>19</sup> FIX Zamudio, Héctor. *Régimen Económico y Derechos Humanos dentro de: Revista Mexicana de Justicia*. No. 1. Vol 4. Procuraduría General De la República, Instituto de Ciencias Penales. México. 1996. p.45.

contribuciones y captada a través de la empresa descentralizada o paraestatal, va a redundar en los diversos servicios públicos; evidentemente, que el pago de la deuda externa, pues de alguna manera afectará el gasto público y con esto, la afectación a diversos Programas de Desarrollo Social.

Pero, la idea principal, es el hecho de ofrecer la seguridad social, la salud, el establecimiento de la vivienda, y de la educación, para que de alguna manera se forme la infraestructura básica a través de la cual, el individuo en forma individual, pueda gozar de un acceso a una cierta calidad de vida en forma colectiva.

De ahí, que el concepto que por el momento puedo adoptar de lo que sería la calidad de vida, es el hecho de que la misma va a contener las características necesarias especiales para que la familia, pueda tener un desarrollo armónico y digno de su calidad de hombre y de su calidad de familia.

De tal manera, pueda tener acceso a una vivienda decorosa, a un empleo digno, y a diversas posibilidades de desarrollo creativo, económico y personal, que le permita su ingreso y su disponibilidad.

Siendo que para lograr estas circunstancias, el gobierno del Estado, tendrá la obligación legal, de proporcionar una cierta infraestructura económica a través de la cual, pueda elevarse el nivel de vida de cada uno de los ciudadanos.

## **2.2.-EL DESARROLLO INTEGRAL ECONOMICO Y EL REPARTO DE LA RIQUEZA (ARTICULO 25 CONSTITUCIONAL).**

En el texto del primer párrafo del artículo 25 Constitucional, se lee una garantía individual de gran trascendencia como es la que sigue: "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, y que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege ésta Constitución."<sup>20</sup>

Hay que denotar que cuando menos el primer párrafo del artículo 25 Constitucional, obliga a que la rectoría del Estado, deba de favorecer y garantizar un desarrollo de manera integral.

---

<sup>20</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ob.cit. p.10.

Esto es, que no nada mas sean protegidos los banqueros, los afianzadores o las compañías aseguradoras, que no se establezcan fondos preventivos que de alguna manera protejan a las Instituciones Bancarias, sino que, la rectoría económica del gobierno del Estado tienda a que esa posibilidad de desarrollo sea integral, y que dicho desarrollo pueda llegar hasta el sector más humilde de nuestra sociedad.

Así, si se van organizando los postulados que en éste primer párrafo establecen, se verá que el régimen democrático debe de fomentar el crecimiento económico y el empleo, además una más justa distribución del ingreso y la riqueza.

Es aquí en donde debo de resaltar, lo que es la riqueza y su justo reparto.

El autor Raúl Eduardo Avendaño López, al hablar del justo reparto comenta lo siguiente: "Pero una circunstancia que es el medio idóneo y clásico para lograr rápidamente el desarrollo nacional, es que éste pueda ser integral, será sin duda la justa distribución del ingreso y la riqueza a través del pago de salarios.

“Así es necesario elaborar cuando menos un concepto de lo que es el salario, tomando las ideas de La Ley Federal del Trabajo, cuyo artículo 82 establece que el salario es la retribución que debe de pagar el patrón al trabajador por su trabajo. El salario es la cantidad en moneda de curso legal que el patrón debe de pagar al trabajador por su trabajo realizado.

Al concepto moderno de trabajo, se le olvida que el esfuerzo que el individuo hace, produce una verdadera utilidad, de hecho, se dice que uno de los gastos de producción de mayor cantidad, es la nómina, por lo que, el esfuerzo que hace una persona en beneficio de la otra, no esta perfectamente evaluada, lo anterior en virtud, de que el trabajo unido con el capital, tendrá mucho mayor plusvalía que la inversión del capital por sí solo.”<sup>21</sup>

Esta idea que menciona el autor citado, ya se tenía desde principios del siglo XX, y especialmente, se fue estableciendo a raíz de las ideas socialistas y comunistas que reinaban en aquellas épocas.

La plusvalía del trabajo frente al capital, iba a ser la situación antagónica a resolver.

---

<sup>21</sup> AVENDAÑO López, Raúl Eduardo. *La Constitución Explicada*. 1ª ed.. Edit. Pac. México. 1995. pp. 233 y 234.

Que tanto el trabajo, proporcionaba el capital a la riqueza, y porque no se podía llevar un justo reparto de la riqueza puesta en manos de unos cuantos.

Evidentemente que desde lo que fue el proyecto del artículo 123 de la fracción XVIII, del apartado A, de la Constitución, se iba a establecer lo siguiente: "Las huelgas serán lícitas cuando empleando medios pacíficos llevan por objeto conseguir el equilibrio entre los factores de capital y trabajo para realizar la justa distribución de los beneficios."<sup>22</sup>

Ya desde el proyecto que se envió para su dictamen a los constituyentes de Querétaro de 1917, se observaba la necesidad de conseguir un equilibrio entre los factores capital y trabajo, en relación a una más justa distribución de los beneficios.

Así se empieza a tomar en cuenta lo que es el esfuerzo que realiza el trabajador, frente a lo que produce.

De tal naturaleza, que la justa distribución en el salario, no está

---

<sup>22</sup> Visible en: Rouaix Pastor: Génesis del artículo 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. Partido Revolucionario Institucional. México. 1994. p.99.

en sí en lo que sería un reparto de utilidades, sino en un principio del Derecho Laboral, llamado salario remunerador.

De éste, habla Francisco Ramírez Fonseca al decir: "Se habla de un ingreso razonable y no de un salario porque el trabajador, por su trabajo recibe un ingreso que va más allá del salario pactado. En efecto, su ingreso tiene como base el salario, pero se complementa con prestaciones que, como la prima vacacional y el aguinaldo, permiten al trabajador hacer frente a gastos específicos en determinados momentos o épocas del año."

"A estos ingresos de carácter periódico suelen sumarse otros de carácter eventual, como la remuneración por tiempo extra trabajado, premios por puntualidad y asistencia y otros que derivan del contrato colectivo de trabajo. Pues bien, el total de ingresos debe de ser razonable, es decir, lo suficiente para que el trabajador viva con dignidad que le corresponde como persona humana."<sup>23</sup>

Evidentemente, que el ingreso razonable como uno de los principios de justicia laboral, dará en principio la razón en el sentido de que el artículo 25 Constitucional, va a favorecer que dicho ingreso

---

<sup>23</sup> RAMÍREZ Fonseca, Francisco. *Condiciones de Trabajo*. 12 ed. Edit. Pac. México. pp. 22 y 23.

razonable pueda constituirse como una garantía individual directamente enlazada a las posibilidades de trabajo y la obtención de ingresos.

Con lo anterior, que ésta idea de remuneración, según lo que la propia Constitución entiende, va a alcanzarle al trabajador incluso para viajar, y para recrearse.

Si el justo reparto de la riqueza se va a materializar a través de lo que es el salario, pues entonces dicho salario debe responder también a los lineamientos constitucionales.

El párrafo segundo de la fracción VI del apartado A del artículo 123 dice lo siguiente: "Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además las condiciones de las distintas actividades económicas."<sup>24</sup>

La trascendencia respecto de la aplicación del salario mínimo, podría llegar a ser el justo reparto de la riqueza que menciona el art.

---

<sup>24</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ob. cit. p.61.

25 Constitucional si tan sólo se respetara lo que la propia Constitución dice.

Uno de los factores principales para lograr la Calidad de Vida, será sin duda el justo reparto de la riqueza, y si el propio gobierno del estado pone el ejemplo y no lleva a cabo dicho justo reparto de la riqueza, pues simple y sencillamente las empresas privadas, con menor interés han de preocuparse porque el trabajador, pueda tener una cierta Calidad de Vida.

### **2.3.- LA PROTECCION AL CONSUMO (ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL).**

En el contenido generalizado del artículo 28 Constitucional se encuentra una cierta protección al consumo contra lo que sería la monopolización y concentración dolosa que de alguna manera, se lleva a cabo en la producción de bienes y servicios.

El monopolio, frente a la libre concurrencia.

Los párrafos segundo y tercero de la legislación establecida en el artículo 28 Constitucional dice lo siguiente: "En consecuencia la ley castigara severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda

concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja excesiva debida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

“Las leyes fijarán las bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas, provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.”<sup>25</sup>

La visión que tiene la Constitución en el sentido de tratar de proteger las diversas modalidades en la producción y el abasto, inde-

---

<sup>25</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ob. cit. p.16.

pendientemente de que están protegidas como garantías individuales, y que son motivo del juicio de amparo, cuando son particulares los que la llevan a cabo, será motivo de un delito que el Código Penal Federal establece en el artículo 364 en su fracción II, dicho artículo de naturaleza penal dice: "Se impondrá de seis meses a tres años de prisión y de veinticinco a cien días multa;

II.- Al que de alguna manera viole, con perjuicio de otro, los derechos y garantías establecidas por la Constitución general, en favor de las personas."<sup>26</sup>

Si en este caso la autoridad es la que incumple con su obligación constitucional de no tratar de proteger al consumidor de prácticas monopólicas de todo tipo de especie, amerita el amparo, el llamado Juicio de Amparo.

Pero si es en sí un particular, una empresa privada, la que con su acto trata de imponerse sobre los particulares, pues entonces debo de pensar ahora en lo que sería el delito de violación de garantías individuales.

---

<sup>26</sup> Código Penal Federal. Edit. Sista. México, 2001 p.86.

A mayor abundancia, todavía el mismo Código Penal Federal, va a fijar en su contexto general, en el Título XIV, en el Capítulo I, Delitos contra el Consumo y la Riqueza Nacional.

Estos delitos definitivamente los voy a transcribir, en virtud de que son en realidad de suma importancia para nuestro estudio.

El artículo 253 del Código Penal Federal establece:

Artículo 253.- Son actos u omisiones que afectan gravemente al consumo nacional y se sancionarán con prisión de tres a diez años y con doscientos a mil días multa los siguientes:

I.- Los relacionados con artículos de consumo necesario o generalizado o con las materias primas necesarias para elaborarlos, así como con las materias primas esenciales para la actividad industrial que consistan en:

a) El acaparamiento, ocultación o injustificada negativa para su venta, con el objeto de obtener una alza en los precios o afectar el abasto a los consumidores;

b) Todo acto o procedimiento que evite o dificulte, o se proponga evitar o dificultar la libre concurrencia en la producción o en el comercio;

c) La limitación de la producción o el manejo que se haga de la misma, con el propósito de mantener las mercancías en injusto precio;

d) Todo acuerdo o combinación, de cualquier manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes o transportistas, para evitar la competencia entre sí, y traiga como consecuencia que los consumidores o usuarios paguen precios exagerados;

e) La suspensión de la producción, procesamiento, distribución, oferta o venta de mercancías o de la prestación de servicios, que efectúen los industriales, comerciantes, productores, empresarios o prestadores de servicios, con el objeto de obtener una alza en los precios o que afecte el abasto de los consumidores.

Si se depone la conducta ilícita dentro de los dos días hábiles siguientes al momento en que la autoridad administrativa competente lo requiera, la sanción aplicable será de seis meses a tres años de prisión o de cien a quinientos días multa;

f) La exportación, sin permiso de la autoridad competente cuando éste sea necesario de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;

g) La venta con inmoderado lucro, por los productores, distribuidores o comerciantes en general. En los casos de que el lucro indebido sea inferior al equivalente a sesenta días de salario mínimo general vigente en la región y en el momento donde se consuma el delito, se sancionará con prisión de dos a seis años y de sesenta a trescientos días multa;

h) Distraer, para usos distintos mercancías que hayan sido surtidas para un fin determinado, por una entidad pública o por sus distribuidores, cuando el precio a que se envíese entregado la mercancía sea inferior al que tenga si se destina a otros usos;

i) Impedir o tratar de impedir la generación, conducción, transformación, distribución o venta de energía eléctrica de servicio público;

j) Interrumpir o interferir intencionalmente la producción, o el servicio de almacenamiento o distribución de gas natural, artificial o licuado de petróleo.

II.- Envasar o empaçar las mercancías destinadas para la venta, en cantidad inferior a la indicada como contenido neto y fuera de la respectiva tolerancia o sin indicar en los envases o empaques el precio máximo oficial de venta al público, cuando se tenga la obligación de hacerlo;

III.- Entregar dolosa y repetidamente, cuando la medición se haga en el momento de la transacción, mercancías en cantidades menores a las convenidas;

IV.-Alterar o reducir por cualquier medio las propiedades que las mercancías o productos deberían tener; y

V.- Revender a un organismo público, a precios mínimos de garantía o a los autorizados por la Secretaría de Comercio, productos agropecuarios, marinos, fluviales adquiridos a un precio menor. Se aplicará la misma sanción al empleado o funcionario del organismo público que los compre a sabiendas de esa situación o propicie de que el productor se vea obligado a vender a precios más bajos a terceras personas.

En cualquiera de los casos señalados en las fracciones anteriores,

el juez podrá ordenar, además la suspensión hasta por un año o la disolución de la empresa de la que el delincuente sea miembro o representante, si concurren las circunstancias mencionadas en el artículo 11 de este código.

“En los casos de los incisos a, f y h, de la fracción I y de la fracción IV de éste artículo, la autoridad que tenga conocimientos de los hechos procederá de inmediato a depositar los artículos de consumo necesarios o generalizado las materias primas para elaborarlos o las materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional. El depósito se efectuará en un almacén de depósito que sea Organización Nacional Auxiliar de Crédito y los bienes serán genéricamente designados, en los términos del artículo 281 de La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; cuando se trate de bienes cuya especial naturaleza no permita el depósito genérico se constituirá el específico, señalando así mismo, el plazo y condiciones en que habrá de procederse a su venta o destrucción conforme a lo que establece el artículo 282 de la misma ley. El certificado de depósito que se expida tendrá el carácter de no negociable y será remitido al Ministerio Público o, en su caso, al juez que conozca del proceso, para los efectos que procedan.

Lo dispuesto en este artículo se aplicará sin perjuicio de las medidas y sanciones administrativas que establezcan las leyes correspondientes."<sup>27</sup>

Independientemente de que el artículo 254 del Código Penal Federal hable también sobre las riquezas nacionales, el interés directo son los delitos contra el consumo.

Esto es, los que tipifica el artículo 253 del Código Penal Federal.

Evidentemente, que se va armando toda una infraestructura legislativa a través de la cual, se va a lograr fijar un cierto estado de derecho mediante el cual se garantice al consumidor una cierta justicia en lo que es la posibilidad de su consumo.

De hecho, estas circunstancias y situaciones, van a ir dejando una cierta eficiencia en lo que sería la protección al consumidor, partiendo desde lo que es la garantía individual.

Como consecuencia de lo anterior, considero que la defensa del consumidor, debe invariablemente de tener un marco jurídico suficiente que permita crear la Institución que pueda defenderlo y la regla y el orden para hacerlo.

---

<sup>27</sup> Idem, pp.66 y 67.

El autor Hugo Rangel Couto también explica en particular lo siguiente: "Es necesario comprender que el consumidor como tal, tiene un interés distinto al del intermediario y que es aquél el que debiera tener influencia preponderante, a través de su organización, en la vida económica de la comunidad, sobre todo porque el interés del consumidor se identifica con el interés general. Ahora bien, todos somos, por definición consumidores, aunque no todos adquirimos los mismos productos, pero constituimos grupos muy importantes, resulta entonces inexplicable que permanezcamos aislados; sin embargo, lo estamos.

"Desde luego que el consumidor que más me interesa desde el punto de vista social, es aquél que con gran esfuerzo adquiere lo que necesita para él y para su familia, tal parece, que empieza a surgir ahora un estado de conciencia y con base en él, el consumidor se organizará y presionara para defenderse."<sup>28</sup>

Dice bien el autor citado, en el sentido de que a pesar de que existe tan basta legislación, a pesar de que incluso la rectoría del estado está basada en una legislación específica, y que partiendo del artículo

---

<sup>28</sup> RANGEL Couto, Hugo. *El Derecho Económico*. 4ª ed. Edit. Porrúa. México. 1996. p.198.

28 Constitucional se encuentra la defensa del consumidor, a través no solamente de La Ley del Consumidor y de La Procuraduría del Consumidor, sino que también se observa que el Derecho Penal atiende situaciones de consumo principalmente en los diversos delitos contra el consumo y la riqueza nacional que he citado, a pesar de que hay un cúmulo de derecho y que este encuentra su coercibilidad y su punibilidad de alguna manera de tipo penal, a pesar de esto, las asociaciones, grupos de empresarios, siguen uniéndose en pro de sus derechos, afectando totalmente lo que sería tanto la oferta y la demanda.

De hecho, en muchas de las ocasiones, se reúnen para generar la demanda, e incluso el propio gobierno del Estado se ha convertido en un cómplice de la iniciativa privada provocando a veces hasta por ley el consumo de los productos.

Por ejemplo, el seguro obligatorio que se trataba de imponer en el Distrito Federal, y que gracias a que uno de sus directivos del RENAVE era perseguido por la policía internacional, la población pudo darse cuenta que definitivamente lo que se trataba de hacer era legalizar completamente el robo de auto.

Como el propio gobierno del Estado, o mas bien dicho los propios funcionarios que están al frente del gobierno del Estado, se han convertido en empresarios y han facilitado que las violaciones a las garantías del artículo 28 y a las diversas Legislaciones Reglamentarias, puedan notarse día con día, a tal grado de que como lo mencionó el autor citado Hugo Rangel Couto, muchas de las ocasiones el consumidor no tiene o no le alcanza para poder adquirir los bienes de consumo indispensable.

Al recordar las ideas constitucionales en el sentido del reparto justo de la riqueza y el salario remunerador, no es aplicable en la práctica, y es una falta al estado de derecho que el gobierno del Estado debe de respetar y debe de prevenir que se respete.

#### **2.4.- LA PROTECCION AL CONSUMIDOR COMO DERECHO A LA CALIDAD DE VIDA.**

Las posibilidades de protección al consumo, van a darle a la persona en lo individual, una posibilidad concreta a través de la cual, pueda elevar su nivel de vida.

De tal manera, que a través de lo que sería el marco jurídico completo de la economía, las relaciones del desarrollo económico y

social, están relacionadas, a la luz de lo que es el propio Derecho Económico.

La trascendencia jurídica del Derecho Económico, va a tratar de lograr que de alguna manera, el desarrollo social sea armonizado, en base a principios de justicia.

El autor Julio Olvera, en el momento en que ofrece algunas explicaciones en particular dice: "Se concibe al Derecho Económico como el derecho aplicable a todas las materias que entran en la noción de economía. Algunos autores han ido más lejos en estas consideraciones al distinguir al Derecho Económico del Derecho de la Economía expresando que el Derecho Económico es un derecho de reagrupamiento y está caracterizado no por los objetivos que él lleva, sino por su contenido, es decir, por la originalidad, la especificación de las reglas."<sup>29</sup>

El Derecho Económico, va a regir la normatización de la articulación de la economía dentro de la comunidad.

La economía privada va a surgir a la luz de las necesidades sociales, esto es a la luz de una economía en común o de la comunidad.

---

<sup>29</sup> OLVERA, Julio. *El Derecho Económico*. 3ª ed. Edit. Fondo de Cultura Económica. México. 1990, p.10.

Con lo anterior, que las situaciones y circunstancias sobre las cuales el Derecho Económico ha de subsistir, será en la relación del objetivo de darle a la población esa calidad de vida que requiere en su calidad digna de hombre y de entidad dentro de la colectividad.

De tal manera, que se van erigiendo alrededor de lo que sería el concepto del Derecho Económico, diversas circunstancias que el derecho como instrumento social debe y tiene la obligación de reglamentar para que no exista un desequilibrio injusto dentro de lo que es el desarrollo económico de cada una de las personas.

Es aquí en donde el Derecho y la Economía van a adquirir un carácter de tipo social defensor del grupo o la comunidad en forma integral.

Andrés Serra Rojas, en el momento en que eleva algunas consideraciones sobre de lo dicho dice: "Se considera al Derecho Económico como el conjunto de las reglas que tienden a asegurar en un momento y en una sociedad dada, un equilibrio entre los intereses particulares de los agentes económicos privados o públicos y el interés económico general; el Derecho Económico es una realidad jurídica que

se descubre en todas las sociedades industriales contemporáneas, como en la mayor parte de aquéllas que aspiran a cambiarlo; Derecho y Economía mantienen relaciones estrechas, pero no absolutas. Es importante la norma jurídica, pero es también importante el hecho económico, regulado o no por el derecho."<sup>30</sup>

Al imprimirle la calidad social a la economía, existe una cierta necesidad de reglamentación en virtud de que el Derecho Social trata de nivelar las situaciones disparejas especialmente entre los económicamente débiles.

Se vio en el inciso 1.2 que ese Derecho Social trataría de nivelar las diferencias tan tajantes en la sociedad entre los que todo lo tienen, frente a los que carecen de mucho.

A la luz de ese mismo Derecho Social, se va a armar un cierto Derecho Económico, que tratará de proteger al económicamente débil por un lado y de darle la vía de acceso idónea a través de la cual pueda desarrollarse a futuro, no como un derecho humano, sino como una garantía constitucional establecida por el artículo 25 y protegida por el artículo 28 de nuestra Carta Magna como se ha podido observar en este segundo capítulo.

---

<sup>30</sup>SERRA Rojas, Andres. *Derecho Económico*. 2ª ed. Edit. Porrúa. 1990. pp.107.

La posibilidad de proteger al consumidor, es tan solo un punto de la generalidad que el Derecho Económico debe de realizar para proteger al individuo.

Así, lo protege desde el ingreso razonable que deba de tener, para establecer medidas a través de las cuales pueda desarrollarse; al establecer un justo reparto de la riqueza en el momento en que exista un salario de verdad remunerador.

### **CAPÍTULO III.- DE LA NATURALEZA DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.**

No hay que olvidar, la situación jurídica administrativa que guarda la Institución de la Procuraduría Federal del Consumidor, en relación a su función como autoridad.

Dicho de otra manera, que a pesar de que el concepto de la calidad de vida y la forma en que el consumidor otorga una cierta protección para lograr esa calidad de vida, forma parte de una idea del Derecho Económico, de todos modos es necesario ver situaciones de

Derecho Administrativo, para ubicar la situación de la Procuraduría Federal del Consumidor y la fuerza que esta debe de tener para lograr los objetivos principales en el ofrecimiento de la calidad de vida al ciudadano mexicano.

Así, el objetivo principal que se persigue en éste Capítulo, será establecer un marco jurídico administrativo principalmente de las funciones de la Procuraduría Federal del Consumidor.

### **3.1.- SU CALIDAD DE AUTORIDAD.**

Para poder observar el concepto de autoridad que de alguna manera pueda tener la Procuraduría Federal del Consumidor, se hace indispensable citar en primera instancia, los conceptos que sobre autoridad el autor Miguel Acosta Romero explica, así, dicho autor menciona lo siguiente:

“Autoridad es todo órgano del estado, que tiene atribuidas por el orden jurídico, facultades de decisión y ejecución o alguna de ellas por separado; 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.<sup>31</sup>

Dos circunstancias revelan la idea de lo que la autoridad es desde el punto de vista administrativo. Y estas son, que en primer lugar exista una ley que la cree, en segundo lugar que esa ley le otorgue facultades o bien de decidir el derecho o de ejecutar el derecho.

Esto es, que en este momento, todo tipo de autoridad, debe por fuerza fundamentarse en el principio de legalidad, que establece que dicha autoridad solamente pueda hacer lo que la ley le autoriza.

Así, para lograr una mayor concepción de lo que es el principio de legalidad, quisiera citar las palabras del autor Jorge Olivera Toro quien en particular dice lo siguiente:

“El principio de legalidad es una de las consagraciones políticas del estado de derecho, y al mismo tiempo, la más importante columna sobre la que se asienta el total edificio del Derecho Administrativo.

“Proclama la exigencia de que la actuación administrativa se someta a las normas legales, y pueda decirse que expresa la cualidad de la actividad administrativa que es conforme a la ley.

---

<sup>31</sup> ACOSTA Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. 11ed. Edit. Porrúa. México. 1993. p.632.

Así, la sumisión de la administración a los dictados de la ley, no es sino la expresión más patente de la existencia del Derecho Administrativo.”<sup>32</sup>

A la luz de lo que hasta este momento he dicho y conforme a los dos autores citados, es necesario considerar que la Procuraduría Federal del Consumidor, en su normatización, debe necesariamente tener facultades que de alguna manera, hagan que dicha Procuraduría o bien decida el derecho o ejecute el derecho.

Así, para poder entrar ya de lleno en lo que sería la configuración de la naturaleza de la Procuraduría Federal del Consumidor, se hace necesario citar el artículo 20 de La Ley Federal de Protección al Consumidor, el cual establece su naturaleza jurídica y su publicación dentro de la Administración Pública, y dado que esa circunstancia la daré a conocer en el inciso siguiente por el momento la reservo.

Pero, para demostrar su calidad de Autoridad, es necesario fijar sus atribuciones, y para esto si es necesario establecer en este momento el artículo 24 de La Ley Federal de Protección al Consumidor, el cual dice a la letra:

---

<sup>32</sup> OLIVERA Toro, Jorge. *Manual del Derecho Administrativo*. 8a ed. Edil. Porrúa, México. 1992. p.121.

**Art. 24.- La Procuraduría tiene las siguientes atribuciones:**

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

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

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

**IV.- Recopilar, elaborar, procesar y divulgar la información objetiva para facilitar al consumidor un mejor conocimiento de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado;**

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

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

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

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

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

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

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

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

XIII.- Vigilar y verificar el cumplimiento de precios y tarifas acordados, fijados, establecidos, registrados o autorizados por la Secretaría de Comercio, y coordinarse con otras dependencias legalmente facultadas para inspeccionar precios para lograr la eficaz protección de los intereses del consumidor y, a la vez, evitar duplicación de funciones;

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

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

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

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

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

XIX.- Aplicar las sanciones establecidas en esta ley;

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

XXI.- Las demás que le confieran esta ley y otros ordenamientos.”<sup>33</sup>

En sí, considero que la Procuraduría también tiene intereses en defensa del consumidor de otra índole muy distinta al concepto de autoridad.

El hecho de representar individualmente o en grupo a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales y administrativas e incluso ante proveedores, le otorga esa calidad de ser un gestor, de ser un mandatario del propio consumidor.

El promover y proteger los derechos del consumidor, procurar y representar sus intereses, así como vigilar y verificar el cumplimiento de precios, tarifas y normas oficiales, así como aplicar las sanciones establecidas por esta legislación, le dan un concepto de autoridad a la Procuraduría del Consumidor, en virtud de que en un momento determinado, ha de ejecutar el derecho.

---

<sup>33</sup> Ley Federal de Protección al Consumidor, Procuraduría Federal del Consumidor, año 2001 pp. 19 y 20.

Evidentemente, que las funciones de la Procuraduría como árbitro en los litigios de consumo, va a ser considerada como una autoridad decisoria del asunto, pero, en términos generales, esta situación es potestativa del proveedor y el consumidor como lo daré a conocer en el inciso 3.5.

Ahora bien, por el momento, para poder redundar el concepto de autoridad que conlleva a la Procuraduría Federal del Consumidor, es indispensable hacer notar que desde un punto generalizado, dicha Procuraduría necesariamente tendrá la obligación de cumplir con el principio de legalidad, que establece que todo tipo de autoridad solamente pueda hacer lo que la ley le autoriza.

De tal naturaleza, que ese principio de legalidad va a obligar a la Procuraduría Federal del Consumidor, a que en todos y cada uno de sus actos de molestia que vaya a ejercitar en contra de los particulares, deba invariablemente de dirigirlos por escrito como lo establece el artículo 16 Constitucional como una garantía de las personas, y por supuesto debe de fundamentarse y motivarse todas y cada una de sus actuaciones.

Ignacio Burgoa al explicar estos conceptos menciona lo siguiente:

“La fundamentación legal de la causa del procedimiento autoritario, consiste en que los actos que originen la molestia de que habla el artículo 16 Constitucional, deben basarse en una disposición normativa general, es decir, que ésta prevea la situación concreta para la cual sea procedente a realizar el acto de autoridad, que exista una ley que lo autorize. La fundamentación legal de todo acto autoritario que causa al gobernado una molestia en los bienes jurídicos a que se refiere el artículo 16 Constitucional, es una consecuencia directa del principio de legalidad que consiste en que las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite.

La motivación de la causa legal del procedimiento indica que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley.”<sup>34</sup>

En el momento en que la PROFECO lleva el concepto de autoridad surge una obligación específica a través de la cual, dicha autoridad tiene por fuerza que en el momento en que ejerce acciones en contra de los particulares, debe de fundamentarse y por supuesto de motivarse.

---

<sup>34</sup> BURGOA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. 26 ED. Edit. Porrúa. México. 1994. pp. 396 y 398.

Así, no basta que en el escrito que PROFECO indique se establezca el numeral en donde basa su actitud, sino, también debe establecer los hechos que se relacionan con lo que la ley establece, y que encuadran en una manera razonable para que motiven la intervención de PROFECO.

De ahí, que surge la calidad de autoridad de la Procuraduría Federal del Consumidor.

### **3.2.- SU UBICACIÓN DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

Para considerar la naturaleza administrativa de lo que es la Procuraduría del Consumidor, como he mencionado en el inciso anterior, es necesario citar el contenido del artículo 20 de La Ley Federal de Protección al Consumidor.

Dicho artículo 20 dice a la letra:

Artículo 20.- La Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene funciones de autoridad administrativa y está encargada de promover y proteger los derechos e intereses del

consumidor; y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. Su funcionamiento se regirá por lo dispuesto en esta ley, los reglamentos de ésta y su estatuto.”<sup>35</sup>

Dentro de lo que es el cuadro de la Administración Pública, por lo que se refiere a la división del poder inicial, que el artículo 49 Constitucional establece, se abrirá en un Legislativo que hace leyes y que representa al pueblo mexicano, un Ejecutivo que ejecuta las leyes, y un Judicial que ha de administrar la justicia.

Con la ejecución de leyes, se va armando un manual operativo para la Administración Pública, de tal naturaleza que ese principio de legalidad, parte de la estructura Legislativa, ordenando y creando Instituciones con diversas facultades para llevar a cabo fines específicos que la propia legislación se les encomienda.

Y esta función administrativa, que tiene el Ejecutivo, va a tener diversas acepciones como es una administración centralizada a través de sus Secretarías de Despacho, otra de tipo descentralizada como es el caso de Institutos como la Procuraduría Federal del Consumidor, otra

---

<sup>35</sup> Procuraduría del Consumidor ob.cit. p.18.

es una paraestatal en donde la participación del pueblo pueda ser mayoritaria o minoritaria y los fideicomisos.

En este caso estaremos frente a lo que sería la Administración Pública descentralizada.

Para conocer un poco de la naturaleza de ésta situación, es necesario citar las palabras del autor Andrés Serra Rojas quien cuando explica un concepto de descentralización administrativa, menciona lo siguiente:

“Los autores modernos del Derecho Administrativo siguen criterios diversos para clasificar las formas descentralizadas, como personas jurídicas exclusivamente administrativas; para autores como García Trevijano son rasgos fundamentales de la descentralización: La transferencia de poderes de decisión; la transferencia a un ente personificado, es decir, a una persona jurídica distinta del Estado (no a órganos o servicios sin personalidad); esta personificación debe ser de Derecho Público; y por tanto, la existencia de una relación de tutela y no de jerarquía.

Un estudio general de esas formas descentralizadas, obliga a una

clasificación estricta de ellas, relacionándolos con los aspectos técnicos y jurídicos de dichas Instituciones.

“Dos grupos de organismos descentralizados son objeto de estudio:

- a) La descentralización administrativa territorial o regional;
- b) La descentralización administrativa por servicio funcional o institucional.”<sup>30</sup>

A la luz de lo dicho por el autor citado, encuentro que la ubicación de la Procuraduría Federal del Consumidor dentro de lo que es la Administración Pública, se encontrará en un plano de tipo Federal.

Es decir, que va a constituir una entidad federal, con jurisdiccionalidad en todo el territorio nacional, a través del cual el Ejecutivo en una forma descentralizada, tutela un servicio funcional o institucional como es la Protección del Consumidor.

Otro autor que explica esta idea descentralizada desde el punto de vista del servicio, es Juan Rivero, quien en términos generales presenta

---

<sup>30</sup>SERRA Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. 16 ed. Edit. Porrúa. México. 1994. pp.727 y 728.

algunas características de los organismos descentralizados diciendo:

“La descentralización por servicio es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona del Derecho Público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos.

“Las formas de la descentralización por servicio obedecen a razones útiles de orden técnico, financiero y funcional, que descarga a la administración de nuevas tareas y no a factores políticos como en la descentralización administrativa territorial o por región.

En el contenido del artículo 14 de La Ley Federal de Entidades Paraestatales, establece que son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I) La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.
- II) La prestación de un servicio público o social; o
- III) La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Para lograr estos objetivos, el organismo descentralizado establecerá otro tipo de elementos como son:

"Artículo 15.-I.- La denominación del organismo;

II.-El domicilio legal;

III.-El objeto que persigue;

IV.-Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar Su Patrimonio;

V.- La manera de integrar el Organismo de Gobierno y de Designar al Director General;

VI.-Las facultades y obligaciones del Organismo de Gobierno;

VII.-Las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal del Organismo;

VIII.- Los Organos de Vigilancia;

IX.- El régimen laboral a que se sujetaran las relaciones de trabajo.<sup>37</sup>

Derivado de lo que el autor citado ha comentado, he de observar que la PROFECO, va a contener diversos elementos a través de los

---

<sup>37</sup> RIVERO, Juan. *Derecho Administrativo*. 2a ed. Edil Jus. México. 1995. p.279.

cuales su objetivo y misión se hace totalmente distinta y además independiente a la de otros organismos.

La realización sistemática y continua de los efectos que la ley establece, y de la infraestructura establecida para la operatividad de la Procuraduría Federal del Consumidor, han de satisfacer situaciones prioritarias tan importantes como las mencionadas en el artículo 25 Constitucional y muy especialmente las que comente en el inciso 2.3 al hablar del artículo 28 Constitucional en el Capítulo anterior.

De ésta manera, a la luz de todas y cada una de estas circunstancias, la trascendencia jurídica social y económica de la PROFECO, tiene como efecto prioritario, la tutela de los intereses para que éste logre una mejor Calidad de Vida.

Situación que refleja ya en algo su Objetivo, y por lo mismo he de abrir el siguiente inciso.

### **3.3.- OBJETIVOS.**

Ya en el momento en que había citado el artículo 20 de la legislación PROFECO, se habían establecido los objetivos que ésta Institución persigue.

En principio, la categoría de ser una autoridad administrativa, va a darle la funcionalidad de perseguir los siguientes objetivos:

- I) Promover y proteger los derechos e intereses del consumidor;
- II) Procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

La firmeza con la que de alguna manera se debe de observar la función encargada de promover y proteger los derechos inherentes al consumidor, revestirán un interés general que de alguna manera, será llevado a cabo a través de diversas actitudes que la Procuraduría Federal del Consumidor puede tener.

En cuestiones de prevención, de protección, e incluso de control y vigilancia del mercado, en cuanto a precios de lo que sería lo justo en la relación del ingreso de las personas, va a encontrar una trascendencia jurídica social y económica, que le permitirá evaluar continuamente las situaciones del mercado nacional.

Así, el autor Manuel Palacios Luna, cuando habla de estos objetivos, menciona lo siguiente: "El hecho de regular las actividades

industriales o comerciales relacionadas con producción y distribución de artículos de consumo generalizado, serán ligados a lo que es La Ley de Atribución al Ejecutivo Federal en Materia Económica que significa un instrumento jurídico para lograr un mayor desarrollo económico y proteger el poder adquisitivo de las masas.

"Junto con La Ley de Protección al Consumidor, se arman disposiciones aplicables a quienes efectúen actividades industriales o comerciales relacionadas con la producción y distribución de mercancías o servicios. Directamente se encuadran en la materia del consumo para el servicio de los consumidores. En relación a dichos propósitos, los sujetos obligados, se consideran que son los consumidores y los prestadores de mercancías y servicios."<sup>38</sup>

A la luz de los objetivos que La Legislación PROFECO intenta proteger, en este momento amplio el marco jurídico en el que la idea de la protección al consumidor puede establecerse, esto es, que el autor citado ha mencionado La Ley de Atribuciones al Ejecutivo Federal en Materia Económica, y también poder observar los lineamientos de La Comisión Nacional de Precios, y la de Salarios, así como las diversas

---

<sup>38</sup> PALACIOS Luna, Manuel. *Derecho Económico en México*. 3A Ed. Edit. Porrúa. México, 1990. p.265.

Comisiones tripartitas integradas por diversos organismos industriales y comerciantes, así como de trabajadores.

Instituciones como la antigua CONASUPO, y diversas formas y fórmulas a través de las cuales se va fijando la posibilidad de una mayor trascendencia jurídica en la protección del poder adquisitivo de las personas, será uno de los puntos principales en los que La Legislación PROFECO y la Procuraduría del Consumidor intervienen para proteger a la ciudadanía.

El autor Jorge Madrazo, en el momento en que agrega algunas circunstancias sobre los objetivos principales de PROFECO, dice: "Esta ley tiene como objetivo primordial, salvaguardar los intereses de la población de escasos recursos y ser un instrumento activo para beneficio de los consumidores.

"A fin de lograr dicho objetivo, unidos a la acción de la Procuraduría del Consumidor, se han creado una serie de grupos de consumidores conocidos como Organizaciones de Consumidores, que tienen las siguientes funciones:

- 1) Promover una conciencia solidaria que permita, a una escala nacional, la incorporación activa de la población consumidora para proteger su capacidad adquisitiva.

II) Organizar colectivamente a los consumidores, utilizando las organizaciones ya existentes, y concentrar a toda la población de las ventajas de su organización."<sup>39</sup>

Con base a la organización legal que La Legislación de PROFECO establece, se van creando organismos estatales dedicados a brindar la orientación necesaria a los consumidores, de esa manera, conocer los preceptos de la ley, y además crear hábitos en la sociedad consumidora dirigidos a la mejor distribución del salario.

Aquí, es necesario subrayar, que desde el punto de vista del Derecho Económico, el salario ha de significar un punto principal en lo que es la posibilidad de desarrollo del trabajador y de su familia.

No es lo mismo el concepto de salario para el empresario que para el trabajador.

Así, uno de los principales objetivos que persigue La Ley PROFECO, es cuidar el salario no solamente de los trabajadores sino de todo tipo de personas.

---

<sup>39</sup> MADRAZO, Jorge. *Algunos estudios sobre el derecho económico en México*. 2a ed. Edil. Jus. México. 1997. p.283.

La naturaleza del salario, resulta ser el objetivo clásico a procurar, para que de alguna manera el trabajador, tenga las opciones de vida que su trabajo le permite.

Las ideas que hable en el inciso 2.2 acerca del artículo 25 Constitucional, las puedo dar en este momento, en virtud de que la filosofía jurídica ha de exigir principalmente, un cierto salario de tipo remunerador.

Debo de insistir que el objetivo clásico de lo que sería la Procuraduría del Consumidor, es el hecho de que se respete ese poder adquisitivo del salario, y el trabajador vea en su trabajo, una significación atractiva a través de la cual le permita su Calidad de Vida.

Esto es una de las mayores importancias que tiene la Procuraduría del Consumidor, y lo ejecuta a través de sus diversas facetas, al fijar diversas facultades que dicha Procuraduría tiene no solamente desde el punto de vista administrativo, sino desde un concepto de autoridad en la que de alguna manera, va incluso a tener medidas de apremio a través de las cuales, utilizará la coercibilidad necesaria para lograr la

eficacia del derecho previsto no solamente en La Ley Federal del Consumidor sino también en Las Legislaciones Mercantiles.

Estas posibilidades de coercibilidad se encuentran a través del artículo 25 de La Ley PROFECO en el que se establece:

Art.25.- La Procuraduría para el desempeño de funciones que le atribuye la ley, podrá emplear los siguientes medios de apremio:

I) Multa por el equivalente de una hasta doscientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. En caso de que persista la infracción podrán imponerse nuevas multas por cada día que transcurra sin que se obedezca el mandato respectivo; y

II) El auxilio de la fuerza pública.

Evidentemente que ese poder sancionatorio, que hace coercible la calidad de autoridad administrativa en la que PROFECO se convierte, hará que de alguna manera se vayan fijando las diversas situaciones y con esto se encuentra una mayor y mejor efectividad en la aplicación de las facultades que la legislación le proporciona.

Considero que respecto a ese significado de la coercibilidad en el Derecho, habla el autor Eugenio Trueba Olivares al decir lo siguiente:

"La distinción entre moral y derecho no significa separación ni mucho menos antítesis, asegura Del Vecchio, quien ve en el carácter coercible de este último una nota diferencial de importancia, como lo es sin duda. El Derecho establece límites o confines entre el obrar de varios sujetos. Cuando se traspasan por alguna de las partes surge la necesidad de impedir la invasión empleando la fuerza si es necesaria. Del Vecchio concede tanta importancia a la coercibilidad, que acaba por considerarla como una nota propia y esencial de la norma jurídica, lo cual contribuiría a separarlo de la moral, no obstante que antes a negado tal separación."<sup>40</sup>

Conforme a lo que el autor citado ha comentado, la idea que surge en este momento, es el hecho de que La Legislación PROFECO, la Procuraduría Federal del Consumidor, tendrán las armas indispensables y además suficientes, para hacer efectivas las disposiciones que la propia legislación establece como facultades de esta Institución descentralizada.

De ahí, que los objetivos que se enmarcan, tienen incluso los medios suficientes para lograrse en forma concreta, y es preciso que de

---

<sup>40</sup> TRUEBA Olivares, Eugenio. *El hombre, la moral y el derecho*. 3a ed. Edil. Orlando Cárdenas. México. 1991. pp.166 y 167.

alguna manera, se hagan trascendentales en el impacto del proveedor o aquel que trata de infraccionar la norma del consumidor, para que preventivamente, se someta a dicha norma, y no se tenga que aplicar ninguna medida de apremio para ello.

### **3.4.- FACULTADES.**

Independientemente de las facultades administrativas de autoridad que tiene la Procuraduría Federal del Consumidor, y que mencioné en el inciso 3.1 como autoridad al citar el artículo 24 de La Ley PROFECO, dicha Procuraduría del Consumidor tendrá un concepto de legitimación procesal en algunos casos, para poder explicar esto, inicialmente voy a citar el artículo 26 de La Ley Federal de Protección al Consumidor el cual dice a la letra:

“La Procuraduría tendrá legitimación procesal activa para ejercer ante los tribunales competentes acciones de grupo en representación de consumidores, para que dichos órganos, en su caso, dicten:

- I) Sentencia que declare que una o varias personas han realizado una conducta que ha ocasionado daños o perjuicios a consumidores y, en consecuencia, proceda la reparación por la vía incidental a los

interesados que acrediten su calidad de perjudicados. En este caso la Procuraduría deberá contar previamente con un mandato de los consumidores perjudicados; o

II) Mandamiento para impedir, suspender o modificar la realización de conductas que ocasionen daños o perjuicios a consumidores o previsiblemente puedan ocasionarlos.

"Las atribuciones que este artículo otorga a la Procuraduría son discrecionales y se ejercerán previo análisis de su procedencia."<sup>41</sup>

Uno de los conceptos que explicaré para poder entender correctamente la concentración que el artículo 26 utiliza para dar la legitimación activa a la Procuraduría en materia procesal, es el deducir el concepto de legitimación.

El autor Eduardo Pallares, en el momento en que explica algunas situaciones respecto de lo que es la legitimación en el proceso, dice lo siguiente:

"La legitimación en general, es la situación en la que se encuentra

---

<sup>41</sup> Ley Federal de Protección al Consumidor ob.cit. p.21.

una persona con respecto a determinado acto o situación jurídica, para el efecto de poder ejecutar legalmente aquel o de intervenir en ésta. Si puede hacerlo, está legitimado: en caso contrario no lo está.

La legitimación procesal es la facultad de poder actuar en el proceso, como actor, como demandado, como tercero o representando a estos. La legitimación procesal, debe distinguirse claramente de la capacidad jurídica. La capacidad en general, es una cualidad de las personas, que presupone determinadas facultades o atributos, mientras que la legitimación es la situación de la persona con respecto al acto o a la relación jurídica.

“El concepto de legitimación ha surgido en el Derecho Procesal, pero ahí se ha extendido a otras ramas de la jurisdicción; especialmente al Derecho Público.”<sup>42</sup>

La legitimación procesal activa, según lo dicho por el autor citado consistirá en una relación entre lo que es el interés dentro del procedimiento y la causa en el sentido de que dicho interés lo convierte en titular de los derechos o de las obligaciones que se debaten en un litigio.

---

<sup>42</sup> PALLARES, Eduardo. *Derecho Procesal Civil*. 21 ed. Edit. Porrúa. México. 1991. p.531.

Existe una legitimación procesal activa que consiste en aquel que como autor inicia acciones; o bien una pasiva que está o recae en aquel que debe de contestar esas acciones a través de señalar sus excepciones y defensas.

Esta representatividad, básicamente la tiene en acciones de tipo grupal.

Es necesario subrayar, que exclusivamente cuando representa a grupos de consumidores, la Procuraduría puede en este caso, iniciar acciones ante el tribunal respectivo.

De ahí, que de alguna manera, la multiplicidad de facultades que tiene la Procuraduría, le permite tener una libertad extensa para lograr la protección que se propone.

Ya que no solamente previene como autoridad administrativa vigilando y verificando precios y medidas, también el tiene la facultad de ser un órgano administrador de justicia a través del arbitraje que se va a ver a continuación, y finalmente, puede representar a los grupos de consumidores, ante la función jurisdiccional, otorgándole a la propia legislación la legitimación procesal activa, para hacerlo.

### 3.5.- LIMITACIONES LEGALES.

Realmente la Procuraduría Federal del Consumidor llega a tener una cierta limitación que me parece trascendental, y ésta se refiere a lo que sería el procedimiento de arbitraje que se puede llevar a cabo a la luz de lo que la legislación positiva le otorga a la Procuraduría Federal del Consumidor para que ésta pueda intervenir como órgano administrador.

Ahora bien, la Procuraduría podrá recibir las reclamaciones respectivas, y deberá notificar dicha reclamación para que el proveedor pueda contestarla en un término de 15 días siguientes entregando un informe respectivo a la propia Procuraduría Federal del Consumidor.

Esta iniciara rápidamente un procedimiento conciliatorio en el que las partes todavía sin tener que gastar en abogados, podrán llevar a cabo una cierta conciliación en sus respectivos intereses.

Y en este caso, la Procuraduría del Consumidor todavía tendrá la posibilidad de utilizar los medios y medidas de apremio, que la ley le otorga, para lograr la comparecencia del proveedor, y que éste rinda su informe respectivo.

Evidentemente que los acuerdos a que se lleguen, deberán constar por escrito, y significar un arreglo entre las partes, que puede ser ejecutable por ministerio de ley.

Así, los acuerdos conciliatorios debido a que se otorgan ante una autoridad, tendrán una fuerza probatoria que les permite una mayor ejecución en el momento en que son incumplidos.

Pero, donde encuentro una limitación legal de mucha trascendencia, es en el artículo 117 de La Ley PROFECO, el cual dice a la letra:

“La Procuraduría podrá actuar como árbitro cuando los interesados así la designen y sin necesidad de reclamación o procedimiento conciliatorio previos”.

A la luz de la importancia de la función PROFECO, el hecho de que no pueda establecer un arbitraje de tipo potestativo ante la propia Procuraduría del Consumidor, y deba de someterse a la potestad de los interesados el hecho de llevar a cabo dicho arbitraje o no, hace que se tenga una gran limitación por parte de la Procuraduría Federal del Consumidor, y por lo mismo, la necesidad de que el consumidor deba

en principio de gastar en su abogado, para llevar a cabo acciones para reivindicar sus derechos ante la función jurisdiccional.

Evidentemente que la tutela del Estado en relación al consumidor hasta ahí puede terminar, y esto es bastante justo y legal, en virtud de que el someterse a un arbitraje, es definitivamente potestativo para las partes, ya que existen los canales de administración de justicia suficientes para llevarlos a cabo, y de alguna manera cuando se decide por el arbitraje, este tiene que ser aceptado por las partes.

Así encuentro una de las grandes limitaciones que la PROFECO tiene, pero que definitivamente le dan de todas maneras una gran competencia como autoridad descentralizada.

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

Definitivamente, la posibilidad de PROFECO va mucho mas allá, en virtud de que incluso tiene poder sancionatorio, del cual, explica el autor Manuel Palacios Luna lo siguiente: "De acuerdo al artículo 25 la Procuraduría está facultada para imponer sanciones: multa hasta de

doscientas veces el salario mínimo general vigente, y pedir el auxilio a la fuerza pública en caso necesario completa las facultades que la ley le otorga a La Secretaría de Comercio, al fijar precios de acuerdo con La Comisión Nacional de Precios y vigilar todo lo relativo a publicidad y ofrecimiento de los artículos en venta. En la falta de orden que la ley ofrece, el Capítulo XIII complementa el procedimiento en materia de hablar de recursos administrativos que deben plantearse ante la autoridad competente, con propósito de revisión; las reclamaciones deben imponerse en un plazo de 15 días, la autoridad competente, aunque no se precisa cual, se entiende que es la Secretaría de Comercio o en última instancia la autoridad judicial.”<sup>43</sup>

La limitación que tiene realmente es legal, pero se subsana con los alcances y propósitos que se van armando a la luz de la diversa normatividad que La Ley de la Procuraduría del Consumidor tiene, y que le ofrece una dinámica desde el punto de vista administrativo, que ya la quisieran otras dependencias.

Con lo anterior considero que en virtud de que la Procuraduría Federal del Consumidor actúa en principio como una autoridad admi-

---

<sup>43</sup> PALACIOS Luna, Manuel. ob.cit. p.272.

nistrativa, en la vigilancia de precios, medidas y situaciones de consumo; actúa también como un medio informativo al consumidor, actúa también como un órgano conciliador de los intereses en el consumo, situación que debe de hacerse en una forma obligatoria.

Por otro lado, cuando las partes así lo deciden, puede actuar como árbitro: por otro lado, va a establecer estudios y estadísticas en relación al consumo; y por si fuera poco, todavía podrá contener la representatividad de grupos de consumidores, para iniciar acciones ante la función jurisdiccional, y lograr la protección de los derechos del consumidor.

Así como también, una situación bastante especial y además trascendental en donde debo de insistir, es el hecho de que como se ha visto especialmente en el inciso 3.1, una de las facultades que tiene la Procuraduría Federal del Consumidor, es el deber de denunciar ante el agente del Ministerio Público los hechos que puedan ser constitutivos de delitos.

En lo que fue el Capítulo anterior, se vieron los delitos contra el consumidor, que definitivamente son parte de la investigación que la

Procuraduría Federal del Consumidor debe de llevar, puesto que es el medio idóneo en el que se investiga, y se esta en contacto con los problemas de consumo.

De ahí, que la naturaleza de la organización administrativa de la Procuraduría Federal del Consumidor, es múltiple.

Sin lugar a dudas, ésta Institución, debido a su trascendental importancia, en un momento determinado puede seccionarse la propia Procuraduría del Consumidor y especializarse en diversos Institutos.

Claro está, que en el caso del consumidor lo mejor es seguir estando centralizada para poder acaparar completamente la acción en defensa del consumidor, pero en la época de las especializaciones, puede llegar a dividirse en su funcionamiento.

#### **CAPÍTULO IV.- LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA CALIDAD DE VIDA COMO OBLIGACIÓN JURÍDICA DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.**

Sin lugar a dudas, toda aquélla materia que se vio especialmente en el inciso 2.2 y 2.3, va a tener un sistema para darle efectividad a

dichas garantías individuales, y dentro de todo ese sistema que se arma en la legislación se encuentra una Institución tan importante como es la Procuraduría Federal del Consumidor.

Para ofrecer posibilidades concretas a las personas para que estas de alguna manera se sientan apoyadas en su economía y en la defensa de su bolsillo, se erige la Procuraduría Federal del Consumidor.

De tal manera, que como se ha observado en el análisis, de lo que es la naturaleza de la organización administrativa de la Procuraduría Federal del Consumidor en el Capítulo anterior, he de subrayar una de sus disposiciones principales, que voy a resaltar y a utilizar como fundamentación de la propuesta en relación a la calidad de vida y su protección por parte de la Procuraduría del Consumidor.

Me refiero a la fracción XVII del artículo 24 de la Ley Federal de Protección al Consumidor que enuncia las facultades de la Procuraduría, y dentro de estas la siguiente:

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

A la luz de lo que se va armando hasta lo que he expuesto en este momento, se observa un cierto marco jurídico a través del cual, la propia Procuraduría del Consumidor debe y tiene la obligación de denunciar delitos.

Ahora bien, para entrar en materia y empezar hacer mis señalamientos específicos, quisiera abrir el siguiente y primer inciso de este último Capítulo.

#### **4.1.- LA CALIDAD DE VIDA COMO OBJETO SOCIAL.**

Sin lugar a dudas, para obtener una cierta organización social y que esta pueda desarrollarse a la luz de lo que sería el progreso social, se requieren Instituciones a través de las cuales, exista una tutela por parte de lo que sería el gobierno del Estado, hacia todos y cada uno de los ciudadanos que habitamos el país.

De tal manera, que el progreso social, debe necesariamente estar tutelado y organizado por esa entidad llamada gobierno encargada de organizar en forma total a todo lo que es la sociedad.

Ahora bien, para poder observar cual es esa relación de calidad de vida como objeto social, se hace necesaria citar en principio, cual es

el contenido de lo que el progreso social es y que significaría para el conglomerado social.

Para esto, quisiera citar las palabras del autor José Nodase quien en términos generales dice lo siguiente: "El concepto de progreso tiene un marcado matiz filosófico. Vulgarmente suele confundirse con el de evolución, y ciertamente tiene alguna semejanza. Tanto la evolución como el progreso se refieren a cambio o desarrollo de un estado a otro o de una forma a otra, por la acción de factores externos o internos; pero el alcance del termino evolución llega hasta aquí, mientras que el progreso tiene una connotación adicional. Se puede hablar de progreso, sobretodo en sentido social, únicamente cuando el cambio o desarrollo se dirige hacia una meta o finalidad conocida y deseada. En el progreso existe siempre una causa final de los cambios; en la evolución no es necesaria."<sup>44</sup>

Dentro de lo que sería la configuración del progreso social, se encuentran fines estatales bastantes definidos.

En principio, la necesidad de una cierta Calidad de Vida, será sinónimo de bienestar en la organización social.

---

<sup>44</sup> NODASE, José. *Elementos de Sociología*. 32 ED. Edil. Selector. México. 1992. p.242.

Pues bien, esa Calidad de Vida va a permitirle a las personas que integramos la Nación, el hecho de poder tener los recursos necesarios para la subsistencia y el desarrollo de las actitudes de cada uno, de los miembros de la Nación, partiendo desde la organización familiar.

El caso es que la vida digna, la calidad de vida como objeto social, esta totalmente enmarcado en nuestra legislación, que como dije en el inciso 2.2 y 2.3, es en si una de las primeras obligaciones que como garantía individual tenemos los ciudadanos y que el gobierno del Estado debe de respetarnos.

De ahí, que si se erige una Institución tan importante como es la Procuraduría Federal del Consumidor, esta a través de las diversas facultades que tiene, las que incluso van a supervisar e investigar o bien verificar y vigilar a las empresas productoras de bienes y servicios, en relación a la calidad del bien y servicio, y a los costos que de alguna manera pudiesen ser o están sometidos a un control oficial.

A la luz de estas circunstancias, la misma Procuraduría del Consumidor, va a responder hacia lo que es la protección del consumidor, para que su salario pueda rendirle y de alguna manera pueda obtener esa Calidad de Vida como objeto social.

#### **4.2.- LOS DELITOS CONTRA EL CONSUMO.**

La competencia de la Procuraduría Federal del Consumidor, es de tipo federal, y en lo que serían los delitos contra el consumo y la riqueza, también deben de estar catalogados en un ámbito federal, en virtud de encontrarse en lo que ahora es el Código Penal Federal.

Se vio el enlistado de los diversos Delitos contra el Consumo y la Riqueza Nacional, en el momento en que realice la transcripción del artículo 253 del Código Penal Federal.

Las diversas conductas que este ordenamiento previene, van a ser facultades directas de la Procuraduría del Consumidor.

Es en este momento, cuando se habla otra vez de lo que es el principio de legalidad, para enlazar a las facultades y situaciones de la Procuraduría del Consumidor frente a la denuncia de los delitos que se llevan a cabo en contra del consumo nacional.

Ese principio de legalidad obliga a la autoridad a hacer lo que la ley le ordena y le autoriza.

De tal naturaleza, que si por un lado La propia Ley Federal de

Protección al Consumidor obliga a la Procuraduría a denunciar ante el Ministerio Público los hechos que puedan ser constitutivos de delitos y que sean de su conocimiento pues definitivamente, en el momento en que realiza las inspecciones y toma nota de las quejas de los consumidores, podría agregársele incluso una facultad para supervisar los delitos contra el consumo que el artículo 253 del Código Penal Federal establece y se le daría la posibilidad a la Procuraduría para que de esta manera pueda vigilar y verificar dentro de las empresas, que no exista acaparamiento, ocultamiento, asociación, o diversas practicas ilegales o desleales, a través de las cuales se tienda a acaparar el mercado y por supuesto a subir el costo de la vida con los perjuicios que esto significa para la protección de la Calidad de Vida del Consumidor.

De tal manera, que a la luz de este principio de legalidad, mi propuesta que como hipótesis, he sostenido en este trabajo de tesis, va a adquirir una vida fundamentada y además jurídica que me permitirá proponer lo que en forma hipotética he considerado demostrar a lo largo del presente trabajo.

Para hablar de este principio de legalidad voy a tomar las -

palabras del autor José Olivera Toro quien en particular dice: "El principio de legalidad que apoya al sistema administrativo encuentra su origen en la Teoría de la División de Poderes, ya que de acuerdo con ella la administración no puede confundirse con la legislación porque los administradores se convertirían en opresores si dictaran las normas jurídicas que ellos mismos ejecutaron."<sup>45</sup>

Evidentemente, que la autoridad solamente puede hacer lo que la ley le obliga hacer, de tal naturaleza que los artículos 25 y 28 Constitucionales, y por supuesto a la luz de lo que La Ley de Protección al Consumidor establece especialmente en la fracción XVII del artículo 24 de dicha Ley de Protección al Consumidor, pues la Procuraduría tiene la obligación necesaria y además inmediata de denunciar toda clase de delitos que sean de su conocimiento y que de alguna manera, puedan quedar demostrados a través de las actas que la propia Procuraduría levanta.

Claro esta, que aquí se encuentran situaciones bastante drásticas en el sentido de que para que se integre el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad, el agente del Ministerio Público tendría que

---

<sup>45</sup> OLIVERA Toro, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. 8ª ED. Edit. Porrúa. México. 1992. p.121.

llevar a cabo diligencias especiales para llegar hasta sus últimas consecuencias no solamente el conocimiento de los hechos, sino que los mismos pudiesen encuadrar directamente al delito penal.

De tal naturaleza, que la persecución del delito por parte del Ministerio Público debe de existir una facultad por parte de la Procuraduría como un perito oficial en materia de consumo.

Para poder elevar las consideraciones y fundamentaciones necesarias para ello, voy a pasar a abrir el siguiente inciso.

#### **4.3.- LA PERSECUCIÓN DEL DELITO POR EL MINISTERIO PÚBLICO.**

En términos generales, el artículo 21 Constitucional va a fijar una potestad y un monopolio exclusivo del agente del Ministerio Público en la persecución de los delitos.

Dicho artículo 21 Constitucional, en sus términos generales y en su primer párrafo, primera parte menciona lo siguiente:

“La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad

judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato."<sup>46</sup>

Evidentemente, que a la luz de lo que sería la normatización que se va armando a raíz del ámbito constitucional, va a resultar que dicho agente del Ministerio Público, tiene la potestad exclusiva en el ejercicio de la acción penal, y esto me hace pensar, en el hecho de la forma en que la Procuraduría del Consumidor, podría intervenir en la persecución de los delitos contra el consumo.

La pregunta que surge en este momento, es en relación a pensar de que si el agente del Ministerio Público desde el punto de vista Constitucional le incumbe la persecución de los delitos, en una forma por demás monopolizada, entonces como tendría que ser la intervención de la Procuraduría Federal del Consumidor, para lograr que dicha persecución se hiciera efectiva.

Para lograr un comentario mayor, es necesario conocer algunas funciones del Ministerio Público.

---

<sup>46</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Editorial Sista Edición del año 2001 p.11.

Para esto quisiera citar las palabras del autor Cesar Augusto Osorio y Nieto, quien al comentar algunas situaciones del Ministerio Público dice:

“El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la atribución del Ministerio Público de perseguir delitos, esta atribución debe entenderse en el sentido de que está referida a dos momentos procedimentales, el preprocesal y el procesal; el preprocesal abarca la averiguación previa, constituida por la actividad investigadora del Ministerio Público tendiente a decidir sobre el ejercicio o abstención de la acción penal; el mencionado artículo 21 Constitucional otorga por una parte una atribución privativa al Ministerio Público, el monopolio de la función investigadora, por otra una garantía para los individuos, pues solo el Ministerio Público puede investigar delitos de manera que la investigación se inicia a partir del momento en que el Ministerio Público tiene conocimiento de un hecho probablemente delictuoso, a través de una denuncia, una acusación o una querrela, y tiene por finalidad adoptar en sólida base por el ejercicio o abstención de la acción penal, no necesariamente ejercitar la acción penal.

"Como fase del procedimiento penal la averiguación previa puede definirse como la etapa procedimental dentro de la cual el órgano investigador realiza todas aquellas diligencias necesarias para comprobar, en su caso, el cuerpo del delito, y la presunta responsabilidad, y optar por el ejercicio o abstención de la acción penal."<sup>47</sup>

La integración del cuerpo del delito, se encuentra en el momento en que cada uno de los elementos del tipo han podido estar demostrados en la práctica, se han realizado en una forma concreta y además real.

De tal manera que los delitos contra el consumo que previene el artículo 253 y que he transcrito la mayoría de ellos, se observa que de alguna manera, las conductas que se van fijando podrían llegar a necesitar una mayor investigación que el simple hecho de denunciar hechos al agente del Ministerio Público.

Por ejemplo la fracción I del inciso A, del artículo 253 del Código Penal Federal lo analizo de la siguiente manera:

---

<sup>47</sup> OSORIO Y NIETO, Cesar Augusto. *La averiguación previa*. 7ª ed. Edot. Porrúa México. 1994. pp.13,14 y 15.

I.-"Los relacionados con artículos de consumo necesario o generalizado o con las materias primas necesarias para elaborarlos así como con las materias primas necesarias para la actividad de la industria nacional que consistan en:

- a) El acaparamiento, ocultación o injustificada negativa para su venta, con el objeto de obtener una alza en los precios o afectar el abasto a los consumidores;"

En principio se debe tener una idea exacta de lo que tendría que ser la interpretación de este tipo penal.

Esto, en virtud de que el artículo 14 Constitucional en su tercer párrafo, obliga a llevarla a cabo en este sentido:

"En los juicios de orden penal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no este decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata."

Las posibilidades concretas sobre las cuales se puede erigir el delito y sus diversas consideraciones, están dirigidas a lo que sería una interpretación estricta de todos y cada uno de los elementos que integran el tipo.

Así, en principio el tipo exige que los artículos de ocultación o negativa de venta injustificada, sean de consumo necesario o generalizado.

Desde este momento, la técnica va a sugerir el hecho de que quien sería el facultado para decidir que artículos son de consumo necesario o generalizado.

Al agente del Ministerio Público a pesar de que se le otorgue la noticia de que hay un acaparamiento o un ocultamiento, de todos modos se le haría difícil integrar el cuerpo del delito al cual está obligado para consignar.

Lo anterior, en virtud de que para especificar correctamente cuales son los artículos de consumo necesario o de consumo generalizado, pues tendría que utilizar una pericial y esta tendría que venir de un perito de la Procuraduría Federal del Consumidor. O bien las materias primas para elaborarlos.

El hecho de demostrar un acaparamiento, un ocultamiento o una negativa de venta, son también circunstancias instantáneas que de alguna manera, pueden cambiarse rápidamente.

Si hay un acaparamiento en una bodega por decirlo así, y esta es descubierta, los delincuentes tendrían rápidamente el acceso al transporte de dichas mercancías a otro tipo de bodegas.

Esto es lo que considero, como la necesidad de que la Procuraduría Federal del Consumidor, pueda tener una mayor intervención en la persecución de los delitos contra el consumo y riquezas nacionales.

Así si la Procuraduría del Consumidor realiza inspecciones de vigilancia y verificación, y denota un cierto acaparamiento o bien una ocultación o realiza una actividad de investigación en la que se haya llevado a cabo la injustificada negativa para su venta, pues en ese momento, el tan solo levantamiento del acta por parte de la Procuraduría del Consumidor, tendría que revestir una prueba plena preconstruida, a través de la cual, se diera por cierto que se dio el ocultamiento o que de alguna manera hubo un cierto acaparamiento.

Lo anterior en razón a que la mayoría de las situaciones que enmarca el artículo 253 del Código Penal Federal, son definitivamente demasiado técnicas, transitorias, que puede ser cambiada su acción en una forma inmediata.

Otro inciso que puedo considerar, es el d) del artículo 253 del Código Penal Federal:

d) "Todo acuerdo o combinación de cualquier manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes o transportistas, para evitar la competencia entre si y traiga como consecuencia que los consumidores o usuarios paguen precios exagerados."

Como ha de demostrarse el hecho de que los comerciantes se hayan puesto de acuerdo, para hacer un bloque conjunto en contra del consumidor y poderle elevar el precio.

Hay situaciones en las que es evidente, pero debido a la magnitud de las grandes ciudades, en muchas de las ocasiones no se puede percibir exactamente como es que se esta dando este acuerdo o combinación entre productores o comerciantes.

De ahí, que la propia Procuraduría, podría tener la obligación directa de vigilar e investigar correctamente todas y cada una de estas circunstancias e incluso, puede abrirse la posibilidad de crear un Ministerio Público especializado, para la lucha contra los delitos del consumo.

#### **4.4.- LAS POSIBILIDADES DE COADYUVANCIA POR PARTE DE LA PROCURADURÍA DEL CONSUMIDOR EN LA PERSECUCIÓN DE LOS DELITOS AL CONSUMO.**

Considero que es bastante lamentable el hecho de que solamente el agente del Ministerio Público tenga la potestad exclusiva de perseguir los delitos y de ejercitar acciones penales en contra de los delincuentes; pero, la situación es de que dicho Ministerio Público cuenta con la infraestructura necesaria a través de la cual, puede rápidamente lograr una mayor investigación especializada que cualquier otro tipo de Institución o de personas aisladas.

Evidentemente, que las necesidades de intervención en los procedimientos penales principalmente, van a limitar al ofendido, a coadyuvar exclusivamente con el agente del Ministerio Público en una forma en que realmente no tiene una gran participación, pero que se le ha intentado dar y que en la actualidad, gracias a las reformas constitucionales del año 2000, el artículo 20 de nuestra Constitución ya abre diversos rubros a través de los cuales, dicho ofendido puede participar en la persecución de los delitos.

El ofendido tiene derecho como garantía individual, lo que la fracción II del apartado B, del artículo 20 Constitucional le señala y que consiste en:

“Coadyuvar con el Ministerio Público, a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la averiguación previa como en el proceso, y a que se desahoguen las diligencias correspondientes.”<sup>48</sup>

Las consecuencias directas que acarrea la sujeción de la idea que de alguna manera se establece en la actualidad con la reforma del artículo 20 Constitucional, es la coadyuvancia del ofendido con el agente del Ministerio Público.

Pero, es lamentable que en la práctica, esta coadyuvancia, de alguna manera sea limitada a situaciones específicas como sería exclusivamente el hecho de acreditar los daños y perjuicios producidos para efecto de la reparación del daño ocasionado por el delito.

El autor Piña y Palacios en el momento en que explica algunas situaciones de la coadyuvancia, menciona lo siguiente: “En cuanto a recursos, podría decirse que sí tiene carácter de parte el ofendido;

---

<sup>48</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Editorial Sista, Edición del año 2001 p.11.

puesto que, la fracción III del artículo 417 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, le otorga al ofendido o a su legítimo representante el derecho de apelar; pero, ese derecho esta condicionado a que el ofendido o sus legítimos representantes coadyuven en la acción reparadora y como, quien es titular del ejercicio de la acción reparadora es el Ministerio Público, y como la única acción reparadora es la acción penal, resulta que está condicionado al derecho de apelar del ofendido a la acción penal del Ministerio Público. Si el Ministerio Público, habiendo sido absuelto y procesado de la reparación del daño, no interpone el recurso de apelación, quiere decir que estuvo conforme el Ministerio Público con que no se impusiera la pena pecuniaria de reparación del daño y, en consecuencia, que no ejercitó su acción penal persiguiendo en apelación a la aplicación de la pena y por lo mismo, no puede el ofendido coadyuvar en una acción que no ha sido ejercitada o en la que no se ha continuado el ejercicio. Por lo mismo, no puede decirse que es parte el ofendido porque tiene el derecho de imponer recursos, ya que ese su derecho está condicionado a que el Ministerio Público continúe en el ejercicio de su acción."<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> PIÑA Y PALACIOS, Javier. *Derecho Procesal*. 4ª ED. Edil. Porrúa, MÉXICO. 1996. p.213.

Realmente la coadyuvancia en nuestro derecho de alguna manera esta limitada, pero, se ha ido abriendo la puerta al ofendido, para que éste pueda intervenir con una mayor posibilidad, encima de la propia actuación del Ministerio Público.

La idea de la coadyuvancia realmente es limitativa y resulta que en el caso concreto, la Procuraduría Federal del Consumidor, podría encontrarse con este tipo de problemas, y con esto, establecer una ineficacia en su intervención en la persecución de los delitos que intento proponer.

El artículo 9 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal va a establecer como las victimas y los ofendidos por la comisión de un delito tendrán derecho a que el Ministerio Público y sus auxiliares les presten servicios que constitucionalmente tienen encomendados; también a que los servidores públicos los traten con atención y respeto; a presentar cualquier denuncia o querrela ante el Ministerio Público, a que se les procure justicia de manera pronta gratuita e imparcial, a recibir asesoría jurídica, a ratificar en el caso la denuncia o querrela, a contar con las facilidades para la identificación -

del probable responsable, a recibir en forma gratuita copia simple de su denuncia o querrela, a coadyuvar con el Ministerio Público en la integración de la averiguación previa, a comparecer ante el Ministerio Público para poner a su disposición todos los datos conducentes a acreditar el cuerpo del delito, a tener acceso al expediente para informarse sobre el estado y el avance de la averiguación, a que le preste la atención medica urgente, a que se realice el reconocimiento y diligencia de identificación o confrontación en un lugar en el que no puedan ser vistos e identificados por el posible responsable, a que el Ministerio Público solicite debidamente la reparación del daño, a recibir auxilio psicológico en los casos necesarios, a ser restituido en sus derechos cuando estos estén acreditados, a quejarse ante la Contraloría Interna de la Procuraduría, a impugnar las determinaciones del no ejercicio de la acción penal y en su caso otorgar el perdón.

Se observa que ni la nueva reforma al artículo 20 Constitucional, ni el artículo 9 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, le dan derecho al ofendido para que participe activamente dentro de lo que sería el proceso; esto es una vez consignada la causa, el poder de intervenir ante el juez.

El artículo 70 del propio Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, establece:

“La víctima, el ofendido o su representante pueden comparecer en audiencia y alegar lo que a su derecho convenga, en las mismas condiciones que los defensores.”

Evidentemente que el caso que me ocupa podría dar la clave para decir que la víctima, el ofendido o su representante pueden comparecer en audiencias en las mismas condiciones que los defensores, pero esto realmente no es así, en virtud de que todavía todo lo que el ofendido quiera hacer, tiene que hacerlo una vez que ha sido reconocido como coadyuvante dentro del procedimiento y a través del agente del Ministerio Público.

Podrán alegar, y comparecer en audiencia, pero no en las mismas condiciones que los defensores, ya que estos pueden interrogar, sino que, si es su deseo interrogar a algún testigo, lo tiene que hacer a través del agente del Ministerio Público.

Tal vez, lo ideal sería que paralelamente, a lo que es la persecución del delito en el proceso por parte del Ministerio Público

pudiera dársele la calidad al ofendido; para que éste luchara por sus propios intereses, representado claro está por su abogado, y que de alguna manera, realmente tuviera la misma participación en las condiciones que los defensores.

Así, esta representatividad esta limitada a la audiencia, y no a diversas promociones que de alguna manera, el propio ofendido puede hacer o puede aportar en el procedimiento.

Aquel que se le ha ofendido, aquel que ha resentido el golpe del delito, pues simple y sencillamente no se le toma muy en cuenta en el momento en el que se le ha de reparar dicho golpe y se va a sancionar a aquel que lo golpeo.

Otro de los artículos que le dan un cierto derecho al ofendido para participar en el procedimiento, es el artículo 80 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, que establece que todas las resoluciones apelables deben ser notificadas al Ministerio Público, al procesado, a la victima u ofendido del delito, al coadyuvante del Ministerio Público en su caso y al defensor o los defensores respectivos.

Esto lo dicen las circunstancias que el ofendido tiene, y las grandes limitaciones que hasta la fecha sigue teniendo dicho ofendido, y considero ya tendría que abrirse un poco más la participación del ofendido, en virtud de las necesidades de llevar un procedimiento más efectivo.

A la luz de lo que hasta este momento he dicho, la coadyuvancia por parte de lo que sería la Procuraduría Federal del Consumidor en la persecución de los delitos de consumo con el fin de lograr una mayor protección y calidad de vida para el consumidor, tendría que quedar reducida a lo que sería la investigación previa del delito contra el consumo.

Dicho de otra manera, que en términos generales, pudiese proponer que todo lo que sería la investigación de los delitos contra el consumo que previene el artículo 253 del Código Penal Federal, podría encargársele de oficio a la Procuraduría Federal del Consumidor, para que esta última, independientemente de poder investigar, de verificar y comprobar, integre coadyuvando con el agente del Ministerio Público todos y cada uno de los elementos del tipo que forman el cuerpo del delito, dándole una cierta validez a la actuación de la -

Procuraduría, otorgándole a sus actas que se puedan levantar una naturaleza de ser pruebas plenas, que no pueden ser falsas.

Esto lo comento en virtud, de que siendo la Procuraduría Federal del Consumidor una autoridad, puesto que está ejecutando y decidiendo el derecho, pues simple y sencillamente el levantamiento de su acta para ese momento y en esas funciones, debe de contener una cierta fe pública que le permita al acta tener una mayor trascendencia jurídica.

Con el fin y objeto de ofrecer una mayor Calidad de Vida y darle una eficacia a la Protección del Consumidor por parte de la Procuraduría Federal del Consumidor, quisiera proponer que a la fracción XVII del artículo 24 de La Ley Federal de Protección al Consumidor, se le agregue un párrafo que diga a la letra:

“Asimismo, tendrá la obligación de vigilar, verificar e inspeccionar a todo tipo de industria, empresa, comercio o negociación mercantil de cualquier giro, privada, pública o paraestatal, para convertirse en protector continuo de los delitos contra el consumo nacional, que previene básicamente el artículo 253 del Código Penal

Federal, para lo cual contará con facultades extraordinarias a fin de inspeccionar, verificar y levantar el acta respectiva la cual tendrá una validez plena para que la propia Procuraduría se encargue de integrar el cuerpo del delito y establecer la presunta responsabilidad, y de esa forma darle la noticia al Ministerio Público para que este a su vez considere el ejercicio de la acción penal."

Realmente, se puede aprovechar toda la infraestructura sistemática que tiene la Procuraduría Federal del Consumidor, y esto realmente tiene que ser así, en virtud de que es lamentable que continuamente, el consumidor deba de soportar humillaciones e indignaciones, de productos en mal estado, de servicios malhechos, y de otro tipo de circunstancias que realmente no es en si por el pago del honorario que haya podido darse, sino la molestia de tener un producto inservible que de alguna manera ya no tiene ni siquiera garantía o no ha pasado ni siquiera por algún control de calidad.

Conforme a todo lo que he expuesto, las posibilidades del mejoramiento de una Calidad de Vida y un aprovechamiento más del poder adquisitivo de las personas, y una protección al salario, sería eso,

que la Procuraduría Federal del Consumidor, se convirtiera en un coadyuvante del agente del Ministerio Público en la persecución de los delitos contra el consumo, especializándose y dándole a las actas una validez plena para que de alguna manera se integre rápidamente el delito, y el agente del Ministerio Público no tenga problemas para gestar las acciones debidas y sancionar las conductas ilícitas.

## CONCLUSIONES

1.- Ha sido la lucha por establecer derechos del consumidor, incluso, al fusionarse la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor, se da un paso bastante significativo en lo que sería la protección de las personas y su salario.

2.- Definitivamente es el salario lo que esta protegiendo la Procuraduría Federal del Consumidor, en virtud de que si ésta cumple cabalmente con sus objetivos y facultades, los diversos productores o comerciantes de bienes y servicios, estarán sujetos a una cierta supervisión en lo que es la materia de calidad y precio de sus productos.

3.- Las quejas que recibe la Procuraduría Federal del Consumidor, y las resoluciones que ésta tiene, logran siempre una posibilidad de beneplácito para el consumidor, y forzan al proveedor a tener cuidado en lo que sería su producto o su servicio.

4.- La seguridad jurídica que se va formando a través de las diversas Legislaciones de protección al consumidor, van otorgándonos la posibilidad de que nuestro bolsillo, nuestro dinero, sea debidamente

recompensado en una forma proporcional y equitativa entre lo que se da y lo que se recibe.

5.- La idea que previene el artículo 25 Constitucional, es el hecho de que exista un justo reparto de la riqueza, y no es justo, que los productores de alguna manera, se pongan de acuerdo para poder elevar el precio de su producto a través del ocultamiento, el acaparamiento, o bien haciendo un bloque de precios en contra del Consumidor.

6.- La idea que previene el artículo 28 Constitucional en materia de actividades monopolicas realmente es trascendental, de hecho, de estas actitudes surgen los Delitos contra el Consumo que el artículo 253 del Código Penal Federal previene, y por lo mismo, se está al hecho de que de alguna manera, existe la seguridad jurídica desde el punto de vista penal y un bien jurídico tutelado tan importante como es la capacidad económica del sujeto en su derecho a compra.

7.- A pesar de que desde el punto de vista Constitucional, y que existen Delitos contra el Consumo a pesar de esto de todas maneras las prácticas monopolicas, las prácticas desleales, comprometen la calidad

de vida del mexicano, y es el caso de que existe la necesidad de enfatizar y darle una mayor eficacia jurídica a la Procuraduría Federal del Consumidor, para que ésta pueda convertirse en un gran perseguidor de los delitos contra el consumo.

8.- A la luz de lo que sería el principio de legalidad, que dice que la autoridad solamente puede hacer lo que la ley les permite, encuentro que la fracción XVII del artículo 24 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, va a fijar la posibilidad de que la Procuraduría tiene la facultad y obligación de denunciar ante el Ministerio Público los hechos que pueden ser constitutivos de delitos y que sean de su conocimiento.

9.- Lo cierto es de que no basta una denuncia; esta denuncia es evidente, el consumidor resiente en su bolsillo el impacto de las prácticas monopolicas, que inmediatamente se observa en todo lo que es la concurrencia económica.

10.- Por ejemplo, en lo que es la producción y distribución de gas licuado para las casas, en donde después de haber tenido un cierto precio oficial, ahora se libera el precio, comprometiendo definitivamente el bolsillo de los mexicanos a un producto indispensable que definitivamente va a tender a monopolizarse en lo

que sería el acuerdo de los productores o distribuidores de gas para mejor decirlo así, y con la consecuente para los bolsillos de los mexicanos.

11.- Si a la luz de lo que es principio de legalidad que obliga a la autoridad hacer a lo que la ley le autoriza, se le otorga una facultad a la Procuraduría Federal del Consumidor para vigilar, verificar, e incluso perseguir el delito o los delitos contra el consumo, haciendo una cierta averiguación previa en la que integre completamente el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad, y lo entere al agente del Ministerio Público, el bolsillo de los mexicanos estaría con mayor seguridad jurídica, y por lo mismo, se podría tener una mayor expectativa de Calidad de Vida a futuro.

12.- Conforme a lo que es el justo reparto de la riqueza, y la necesidad de un desarrollo integral, frente a la libre concurrencia y la competencia leal, la organización económica y comercial en nuestro país debe de subsistir en base a los principios que principalmente se establecen en los artículos 25 y 28 Constitucionales.

El caso es, que en materia de lo que es la Política de Calidad y Precio, la Procuraduría Federal del Consumidor, no tiene una gran

intervención como para establecer que un producto que es nocivo incluso para la salud pueda detener su comercialización o alguna otra circunstancia semejante, sino que, solamente la legislación le ofrece facultades de verificación e inspección, que hacen que de alguna manera cuando ya esta la producción dada, se pueda observar alguna circunstancia de calidad y precio.

13.- Realmente la Procuraduría Federal del Consumidor ha resultado para aquellos consumidores que tienen alegatos, que tienen quejas de algún producto, y que de alguna manera, llevan esa queja a la Procuraduría, y son resueltos sus intereses en base a lo que sería una cierta conciliación o bien un arbitraje llevado ante la Procuraduría Federal del Consumidor.

14.- Una de las situaciones limitativas de la Procuraduría Federal del Consumidor, es el hecho de que el sometimiento al arbitraje que ésta lleva, es potestativo.

Dicho de otra manera, que si las partes no quieren sujetarse a dicho arbitraje pues simple y sencillamente no lo hacen y ya.

En este caso, la limitante de la Procuraduría Federal del Consumidor, pues llega a afectar al consumidor, puesto que éste

tendría que contratar a un abogado, que pudiera demandar por la vía civil, con los consecuentes gastos que esto resulta.

15.- En términos generales el bien jurídico tutelado en el contexto de los artículos 253 y 254 del Código Penal Federal, se observa que el consumo y las riquezas nacionales, deben de contar con un órgano especializado que de alguna manera este supervisando siempre que estas conductas no existan en la práctica.

16.- Un ejemplo es el hecho de interrumpir o interferir intencionalmente la producción, o el servicio de almacenamiento y aprovechamiento de gas natural artificial o licuado de petróleo; cuantas veces, las diversas gaseras han reportado una cierta escasez de gas, siendo que el abasto sigue siendo el mismo, pero que de alguna manera esto ha servido para afectar el bolsillo de los mexicanos.

Por otro lado, el hecho de envasar o empacar las mercancías destinadas para la venta en una cantidad inferior a la indicada en el contenido neto, va a provocar que el consumidor pueda pesar su mercancía, y ésta deba de responder al peso que se señala más el aire comprimido que sobresale en el sellado del envase.

De tal manera, que los envases y empaques, pues en algunas ocasiones no traen en sí el peso indicado, o la mercancía que se indica, pero que de alguna manera, el consumidor los acepte y los consume porque ya los tiene en la mano y ya pago por ellos.

17.- Es importante, que exista un órgano especializado que trate de vigilar y supervisar que los diversos delitos contra el consumo nacional, pues de alguna manera no se den, estén supervisados, y signifiquen un método de control, que va a redundar en el ofrecimiento en una calidad de vida al consumidor puesto que desde el origen del producto, se le esta dando al consumidor la posibilidad de protección.

Incluso esto podría reducir en mucho los litigios y las intervenciones de la Procuraduría Federal del Consumidor y por lo mismo, darle un mayor desahogo a su función.

## BIBLIOGRAFÍA.

ACOSTA Romero, Miguel. *Teoría general del derecho administrativo*. 11ª ed. Edit. Porrúa. México. 1993. p. 632.

AVENDAÑO López, Raúl Eduardo. *La Constitución explicada*. 1ª ed. Edit. Pac. México. 1995. pp. 233, 234, 317 y 318.

BURGOA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. 26 ed. Edit. Porrúa. México. 1994. pp.396 y 398.

CALERO, Manuel. *Ensayo sobre la Reconstrucción de México*. 3ª ed. Edit. Siglo XXI. México. 1995. p.168 .

CUADRA, Héctor. *Vicisitudes del Derecho Económico en México a partir de 1917*. 3ª ed. Edit. UNAM. México. 1998. p.97.

DOMÍNGUEZ Vargas, Sergio. *Teoría Económica*. 15 ed. Edit. Porrúa. México. 1992. p.227.

FLORIS Margadant, Guillermo. *Panorama de la Historia Universal del Derecho*. 3ª ed. Edit. Miguel Ángel Porrúa. México. 1992 p.279.

GONZÁLEZ Oropeza, Manuel. *Comentarios al artículo 28 Constitucional, dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*. 4ª ed. Edit. UNAM. México. 1995. p.83.

MADRAZO, Jorge. *Algunos estudios sobre el Derecho Económico en México*. 2ª ed. Edit. Jus. México. 1997. p.283.

MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. *El Derecho Social*. 3ª ed. Edit. Porrúa. México. 1990. pp. 66 y 67.

NODASE, José. *Elementos de Sociología*. 32 ed. Edit. Selector. México. 1992. p.242.

OLIVERA Toro, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. 8ª ed. Edit. Porrúa. México. 1992. p.121.

OLVERA, Julio. *El Derecho Económico*. 3ª ed. Edit. Fondo de Cultura Económica. México. 1990. p.10.

OSORIO Y NIETO, César Augusto. *La averiguación previa*. 7ª ed. Edit. Porrúa. México. 1994. pp. 13, 14 y 15.

PALACIOS Luna, Manuel. *El Derecho Económico en México*. 3ª ED. Edit. Porrúa. México. 1990. pp.263, 264, 266 y 272.

PALLARES, Eduardo. *Derecho Procesal Civil*. 21 ed. Edit. Porrúa. México. 1991. p.531.

PÉREZ Miranda, Rafael. *Tecnología y derecho económico*. 2ª ed. Edit. Miguel Angel Porrúa. México. 1993. p.283.

PINA Vara, Rafael de. *Derecho Civil*. 21 ed. Edit. Porrúa. México. 1995. p.79.

PIÑA Y PALACIOS, Javier. *Derecho Procesal*. 4ª ed. Edit. Porrúa. México. 1996. p.213.

PRATT Fairchild, Henry. *Sociología*. 15 ed. Edit. Fondo de Cultura Económica. México. 1991 p.65.

PRECIADO Hernández, Rafael. *Lecciones de Filosofía del Derecho*. 21 ed. Edit. Jus. México. 1998. p.233.

RAMÍREZ Fonseca, Francisco. *Condiciones de Trabajo*. 12 ed. Edit. Pac. México. pp. 22 y 23.

RANGEL Couto, Hugo. *El derecho económico*. 4ª ed. Edit. Porrúa. México. 1996. p.198.

RIVERO, Juan. *Derecho Administrativo*. 2ª ed. Edit. Jus. México. 1995. p.279.

SERRA Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. 16 ed. Edit. Porrúa. México. 1994. pp.727 y 728.

SERRA Rojas, Andrés. *Derecho Económico*. 2ª ed. Edit. Porrúa. 1990. pp.107 y 171.

TRUEBA Olivares, Eugenio. *El hombre, la moral y el derecho*. 3ª ed. Edit. Orlando Cárdenas. México. 1991. pp. 166 y 167.

WITKER, Jorge. *Derecho Económico*. 8ª ed. Edit. Harla. México. 1991. pp.15 y 16.

#### **PUBLICACIONES.**

*Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*. 2ª ed. Secretaría de Gobernación. México. 1992. p.13.

*Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*. 3ª ed. Secretaría de Gobernación. México. 1990. p.154.

FIX Zamudio, Héctor. *Régimen Económico y Derechos Humanos dentro de: Revista Mexicana de Justicia*. No.1 Vo.4. Procuraduría General de la República, Instituto de Ciencias Penales. México. 1996. p.45.

*Visible en: Rouaix Pastor: Génesis del artículo 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*. Partido Revolucionario Institucional. México. 1994. p.99.

ZORRILLA Martínez, Pedro. *Los empresarios, la economía y la nación*. 2ª ed. Procuraduría General de la República. México 1994. pp.427 y 428.

#### LEGISLACIÓN.

*Código Penal Federal*. Edit. Sista. México. 2001.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Edit. Sista. México. 2001.

*Ley Federal de Protección al Consumidor*. Procuraduría Federal del Consumidor. Edit. Sista. México. 2001.