

301809

14



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

PLANTEL SAN RAFAEL

"ALMA MATER "

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

" COMENTARIOS E IRREGULARIDADES DE LOS PROCEDIMIENTOS
CONCILIATORIO Y POR INFRACCIONES ANTE LA PROCURADURIA
FEDERAL DEL CONSUMIDOR "

TESIS

QUE PARA OBTAR POR EL TITULO DE LICENCIATURA EN:

DERECHO

PRESENTA:

LORENA / MEXICANO NAVARRO

ASESOR:

LIC. ABELARDO ARGUELLO ORTEGA

REVISOR:

LIC. ADAN DARIO CUEVAS HERRERIAS

MEXICO D,F

2002

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS

A Dios por darme la dicha de vivir

A la memoria de mi Padre,

Cap. P. A. Jorge Mexicano Hernández

Con profundo respeto, cariño y admiración Dirección General de Bibliotecas de la UNAM para difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Josena Mexicano Navarro
FECHA: 03/09/02
LUGAR: _____

A mi Madre,

María Cristina Navarro Pulido

Por el amor y consejos que me ha brindado, alentándome en mi formación profesional

A mis hermanos,

Raúl Cristóbal, Jorge Modesto y Patricia Cristina Mexicano Navarro

Por sus alegrías y comprensión

A la familia Mexicano

A la familia Navarro

Por creer en mi

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Al Lic. Eduardo Smeke Jijón

Por sus detalles, paciencia y apoyo incondicional

Con cariño

Gracias

A los Licenciados:

María Ofelia Torres Barrales.
Rafael González Reyes.
Alejandro Mendoza Romero

Por sus consejos y motivación
para la conclusión de mi carrera
profesional

A María Elena Salvador Millán,

Por su amistad y tiempo que tuvo
conmigo para la realización del
presente trabajo

A mis Asesores,

Lic. Abelardo Ortega Arguello
Lic. Adán D. Cuevas Herrerías

Un agradecimiento especial,
por su orientación y conocimientos
otorgados para la elaboración de mi
tesis

A los Profesores de la Universidad del Valle de México

Por la enseñanza obtenida

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INDICE

INTRODUCCIÓN	Página 7
---------------------	-------------

CAPÍTULO I

LA CREACIÓN DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR EN EL MARCO DEL DERECHO COMPARADO

1.1	Precedentes	12
1.2	Origen de la defensa del consumidor en México	27
1.3	Iniciativa de Ley para la creación de la protección al consumidor	28
1.4	La influencia del derecho extranjero en la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor en México	33

CAPÍTULO II

MARCO JURÍDICO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y NORMATIVIDAD SUPLETORIA

2.1	Naturaleza jurídica y finalidad de la Procuraduría Federal del Consumidor	42
2.2	La Ley Federal de Protección al Consumidor	63
2.3	Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor	74
2.4	Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor	82
2.5	Leyes supletorias	86

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPÍTULO III

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LAS MEDIDAS DE DEFENSA E IMPOSICIÓN PREVISTOS EN LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

3.1	Tipos de reclamación	100
3.1.1	Procedencia e improcedencia de las reclamaciones	101
3.2	Procedimientos administrativos regulados por la Procuraduría Federal del Consumidor	105
3.2.1	Procedimiento conciliatorio	106
3.2.2	Procedimiento arbitral	110
3.2.3	Procedimiento por infracciones a la ley	114
3.3	Términos	116
3.4	Pruebas	118
3.5	La resolución administrativa	120
3.5.1	Tipos de resolución administrativa	126
3.6	Medio de impugnación en el procedimiento por infracciones a la ley	128
3.6.1	Recurso de revisión	130

CAPÍTULO IV

COMENTARIOS E IRREGULARIDADES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO Y POR INFRACCIONES A LA LEY, ASI COMO EN LAS RESOLUCIONES AL RECURSOS DE REVISIÓN

4.1	Recepción de la reclamación	138
4.1.1	Improcedencia	139

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

4.1.2	Competencia	140
4.2	Audiencias conciliatorias	142
4.2.1	Fundamentación	143
4.2.2	Motivación	144
4.3	Acuerdos de trámite	146
4.4	Procedimiento por infracciones a la ley	147
4.4.1	Resolución administrativa artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor	149
4.5	Recursos	152
4.5.1	Formalidades de las notificaciones	157
4.5.2	Indebida aplicación de formatos para la emisión de la resolución al recurso	160
4.5.3	Carencia en el estudio del contenido del recurso de revisión	161
4.5.4	Falta de fundamentación para desechar el recurso de revisión	163
	CONCLUSIONES	167
	PROPUESTAS	174
	BIBLIOGRAFÍA	180
	ADDENDUM	184

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN

Este estudio se inspira en la filosofía de la Carta Magna, que incorpora al constitucionalismo moderno los derechos tutelares de los grupos sociales mayoritarios. De los artículos 27 y 123 de la Constitución se derivan leyes reglamentarias que protegen a los sectores débiles de la población.

La Ley sometió a la soberanía del pueblo recogiendo algunos preceptos que actualmente se encuentra dispersos en la legislación civil y mercantil dando normas y ordenándolas dentro de un mismo cuerpo legislativo en el que se imprime una nueva naturaleza a lado de muchas otras disposiciones que regulan con carácter social actos de comercio y relaciones entre particulares.

En 1975, México decide crear la primera legislación protectora del consumidor, como una reacción al consumismo de que son víctima las clases bajas y medias, ante el bombardeo publicitario, la desigualdad en los ingresos económicos y en una mala educación para el gasto.

La Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada el 22 de diciembre de 1975, entró en vigor el 5 de febrero de 1976, es de orden público y en el inicio de su vigencia fue considerada como anticonstitucional por atacar la libre concurrencia, reformada el 7 de enero de 1982.

A la fecha de su expedición, su base constitucional era sólo la fracción X del artículo 73; a partir de 1983, el tercer párrafo del artículo 28 hace clara mención a la actividad que justifica a esa ley.

Para poder ejercer la acción ante la Procuraduría Federal del Consumidor es necesario conocer la ley respecto de su competencia, atribuciones y facultades para hacer valer nuestros derechos e instar sobre la posible reclamación.

La finalidad de la Ley Federal de Protección al Consumidor se encuentra establecida en el párrafo segundo de su artículo primero el cual establece; "El objeto de esta ley es promover y proteger los derechos del consumidor y procurar la equidad y justicia entre proveedores y consumidores", de lo anterior se desprende que la Ley debe ser un instrumento para proteger los derechos del consumidor, como lo ha sido y deberá seguir desde que fue creada la Procuraduría Federal del Consumidor.

Mediante este trabajo se pretenden destacar algunas deficiencias de la Procuraduría Federal del Consumidor ya que esta no cumple su finalidad de "promover y proteger los derechos del consumidor y procurar la equidad y justicia entre los consumidores y proveedores", presentándose una serie de ilegalidades e irregularidades que surgen en las secuelas del procedimiento conciliatorio en el que también efectúan requerimientos y por infracciones a la ley, que se originan desde la reclamación y que deriva hasta la interposición del recurso o juicio de nulidad según sea el caso.

Para la planeación y ejecución de este trabajo, se aplicó el método de la investigación documental directa en donde la consulta, lectura e interpretación de documentos diversos como libros, legislaciones y enciclopedias, así como expedientes, actuaciones, folletos, revistas, manuales y lineamientos institucionales entre otros fue básico, sin olvidar el análisis de la información generada y recabada por la Procuraduría Federal del Consumidor y el Congreso de la Unión, además del intercambio de ideas al suscitarse un procedimiento (consumidor-proveedor) y la experiencia práctica.

En los capítulos primero y segundo, se hace mención a una breve reseña de los antecedentes de la Procuraduría Federal del Consumidor, los elementos políticos, jurídicos y hechos que validan su creación y su fundamento constitucional, sin soslayar el análisis de su naturaleza jurídica e integración dentro del marco de la Administración Pública Federal; se describen y comentan los objetivos, desarrollo y funciones de la Procuraduría, enfatizándose sus acciones en materia de conciliación y dentro del procedimiento por infracciones a la Ley, como rubros importantes de este trabajo. En este apartado se recomienda fortalecer y ampliar algunas de las facultades atribuidas a la Procuraduría, en el sentido de darle competencia para actuar en juicios cuyo antecedente se sustente en la reclamación tramitada ante ella.

El capítulo tercero versa sobre los procedimientos jurídico-administrativo que se llevan a cabo en la Institución para substanciar el trámite de los asuntos que se inician, en el que se distinguen tres: el conciliatorio, el arbitral y el de infracciones a la Ley, cuyos trámites se encuentran regulados por la Procuraduría Federal del Consumidor.

Finalmente culmina este estudio con el cuarto capítulo, en donde se describen y comentan algunas lagunas que la ley presenta, vertiendo algunos puntos de vista sobre posibles reformas a los ordenamientos que establece la ley y en su momento a las conductas y acciones que el personal de la Procuraduría debería tener para evitar que los procedimientos se vuelvan engorrosos y cansados, pero sobre todo deficientes. En este apartado se recomienda que personal de dicha autoridad tenga conocimiento de diferentes legislaciones para poder aplicarlas de manera supletoria a su ley siendo importante que, para la aplicación supletoria de dichos ordenamientos la Autoridad implante una normatividad sobre la aplicación de los mismos y evitar con este que ni siquiera ellos sepan en que momento de sus procedimientos se debe aplicar la supletoriedad de una ley.

Por otra parte, se requiere enfatizar la labor encomendada por la Procuraduría Federal del Consumidor, institución que trata de dar respuestas a las exigencias de la población consumidora, debiendo ser fortalecida mediante la ampliación de sus facultades, así como la asignación de otras a fin de impulsar sus gestiones para mejor eficacia de sus acciones.

Con el temor de que este trabajo adolezca de indefiniciones metodológicas e imprecisiones semánticas, requiero a mi honorable jurado que al momento de calificar el presente esfuerzo de investigación, tome en cuenta el ánimo personal de mi superación académica y mi compromiso de continuar el estudio y análisis de los temas que abordo en este trabajo, así como aquellos que se le relacionen.

CAPITULO I

**LA CREACIÓN DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR EN EL
MARCO DEL DERECHO COMPARADO**

1.1 Precedentes

Del comercio se ha derivado un fenómeno colectivo conocido como "consumismo", entendiéndose por éste la adquisición de artículos superfluos e innecesarios por parte de los consumidores, es decir, comprar por comprar, el cuál requiere una legislación para proteger los intereses de los sectores mayoritarios y menos protegidos.

Conforme al Profesor Jorge Barrera Graf la protección jurídica de los consumidores data de fines del siglo pasado en virtud de la benéfica intervención de la jurisprudencia inglesa, norteamericana y francesa principalmente. (1)

Al analizar brevemente su evolución, subraya que dicha influencia también se hace notar en la actualidad con la expedición de leyes de protección al consumidor en muchos de los países capitalistas de economía desarrollada.

Agrega el maestro Barrera Graf que la economía contemporánea de consumo ha acrecentado la necesidad de proteger a dicho sector económico contra el cuál se vuelcan las ofertas de las empresas que producen en masa y que se valen de refinados y convincentes medios publicitarios de venta y distribución, para lanzar al mercado nuevos productos y que éstos puedan alcanzar una demanda para el pueblo consumidor.

(1) Barrera Graf, Jorge, "Evolución del Derecho a la Protección del Consumidor", Revista Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, 1976, México, p. 85

Señala así mismo, que el origen de la palabra "*consumismo*" proviene del inglés *consumerism* ya que resulta más propio que, por ejemplo *consumerismo*.

El consumismo afecta al último eslabón de la cadena de producción: el consumidor no sólo porque le impone la adquisición de artículos superfluos e innecesarios, sino porque su gran variedad y volumen, el alto costo y los defectos o vicios ocultos que a menudo padecen los artículos en el mercado y la propaganda falaz e insidiosa con la que se logra su asimilación, son factores que atengan y atentan la economía del público consumidor.

Concluye el Profesor Jorge Barrera Graf diciendo que se trata de una nueva etapa del capitalismo, que desde su inicio y a medida que avanza va planteando nuevas armas de protección jurídica, acompañada de una intervención estatal precisamente en aquellos países donde perdura la libre empresa.

En su opinión, la legislación antimonopólico, la tutela contra la competencia desleal y la protección al consumidor o derecho al consumo son las manifestaciones principales de éste fenómeno de la época actual en que estamos viviendo.

Por otra parte, se comenta que en países en proceso de desarrollo como el nuestro, no es recurrente una legislación y menos una jurisprudencia protectora del consumidor, ya que en ellas se dan los males del consumismo sin tutela alguna que el estado otorgue al consumidor; al contrario, se extrema la protección a la empresa mediante monopolios de hecho y de derecho, de medidas arancelarias y fiscales.

El conjunto de prácticas comerciales ha hecho que muchos países, tanto de economía de mercado como las que anteriormente se llamaban socialistas haya surgido una preocupación siendo ésta el responder a las necesidades apremiantes de la época y para hacer más justa nuestra vida colectiva ampliando las normas tutelares a favor de las mayorías, independientemente de la insolencia o del poder de grupos minoritarios, convirtiéndose en vigilante de los intercambios económicos y sociales. (2)

ALEMANIA.- En el año de 1953, en la Ciudad de Bonn, se crea la Asociación de Consumidores acaparando la actividad privada en materia de consumo.

En este país, la política respecto a los consumidores, en el ámbito de la administración pública depende de varios ministerios que se coordinan a través de un Comité Interministerial del Consumidor, y que es competente cuando se hacen presentes cuestiones más allá de los términos de los distintos ministerios:

Estos ministerios son los siguientes:

A) Ministerio Federal de Economía y Finanzas, que tiene la función de representar a organizaciones de consumidores y organizaciones de orientación al consumidor, o a personas independientes, por medio de un Consejo del Consumidor, que manifiesta los puntos de vista del consumidor, respecto a los problemas fundamentales de la Política Federal en materia del Consumidor.

(2) Comparecencia del Secretario de Industria y Comercio Lic. José Campillo ante la H. Cámara de Diputados para explicar la iniciativa de la misma. Editorial Solidaridad. SCL Sección 3. México 1976. p. 7

B) Ministerio Federal de Alimentos, Agricultura y Silvicultura, que cuenta con un consejo muy similar al señalado anteriormente, y se encarga de aconsejar a éste Ministerio sobre el punto de vista de los consumidores.

Estos consejos que representan acerca de diez asociaciones de consumidores se encargan de exponer las demandas y hacer valer las peticiones de sus representados.

En el ámbito privado existen dos grandes asociaciones que han absorbido a todas las demás y ellas son:

a) El Grupo de Trabajo de los Consumidores, compuesto por dieciocho asociaciones y,

b) El Comité Federal de Internación Económica.

Por otra parte, el Gobierno Alemán ha fundado la "*Stiftung Warenest*" (Fundación de Experimentación Comparativa) cuya tarea es informar a los consumidores el valor del uso de bienes y servicio. Asimismo, las mencionadas asociaciones particulares de consumidores fundaron la Asociación para proteger al consumidor contra la competencia injusta, recibiendo financiamiento del Gobierno Federal.

BÉLGICA.- En este país, existe un aparato proteccionista del consumidor similar al nuestro. Hacia 1964, la necesidad de una política del consumidor que se ajustara a la realidad llevó a la fundación de un Consejo del Consumidor, cuya

función primordial era dar a conocer al gobierno belga su opinión sobre los problemas que afectaban los intereses del consumidor.

En la actualidad, este Consejo también se encarga de compilar documentación suficiente para tratar de prever los problemas que surjan a futuro, y de realizar investigaciones sobre el comportamiento del consumidor en la medida en que los diversos productos y servicios salen del mercado, así como apartar la información pertinente al consumidor para realizar de mejor forma, la elección de sus productos.

En dicho Consejo se encuentran representados sindicatos, cooperativos de consumidores, asociaciones de familia, uniones de consumidores, así como productores, especialistas de distribución, estandarización y análisis de productos.

El Consejo ha apartado su opinión sobre la publicidad de productos farmacéuticos, regulación de empresas dedicadas a compraventas, en el proyecto de prácticas empresariales.

Además del Consejo del Consumidor, los Departamentos de Inspección y Supervisión de los diversos ministerios están facultados para llevar a cabo investigaciones en la aplicación de regulaciones para proteger al consumidor.

Aunque el Ministerio de Asuntos Económicos del Servicio de Comercio y Economía del Departamento de Comercio es normalmente competente para asuntos relacionados con la política del consumidor, ciertos temas mas especificar pueden ser manejados por el Ministerio de Salud o por el Ministerio de Agricultura.

Existen dos grandes confederaciones de Consumidores, las cuáles no reciben subsidio alguno del Gobierno que son las siguientes:

a) La Asociación de Consumidores, fundada en 1975 a imagen del modulo que ofreció la "*Consumers Unión*" de los Estados Unidos y,

b) La Confederación de Mujeres para la información y la Protección del Consumidor.

En ésta confederación, resalta la importancia que la mujer belga da a ésta clase de aspectos económicos, ya que ella es, en la mayoría de los casos, la víctima de los productores, por lo que emerge de su iniciativa la creación de éste tipo de confederaciones como contrapeso ilimitante a los abusos en que habitualmente se llega a caer.

FRANCIA.- En este país, asumiendo los intereses propios del consumidor, se hacen presentes organismos que, coordinados entre sí, adquieren la responsabilidad de proteger al comprador.

El principal organismo especializado en esta materia es el Instituto Nacional del Consumidor, fundado en 1967 como una institución pública con funciones administrativas, financiado por un subsidio del gobierno, que se coordina con asociaciones que representan a los consumidores.

Asimismo, a continuación se mencionan los dos departamento del gobierno que tienen responsabilidades relacionadas con cuestiones del consumidor:

1. La Dirección General para el Comercio Interno y Precios (ministerios de Asuntos Financieros y Económicos) y

2. El Servicio de Represión de Fraudes y del Control de Calidad de Alimentos;

Estos departamentos tienen como principal función la de mejorar las regulaciones relativas a la protección del consumidor respecto de los rubros siguientes:

- a) Anuncio de precios;
- b) Publicidad engañosa;
- c) Ofertas de regalo, ventas piramidales y ventas por inercia; y
- d) Sobre la competencia desleal

Por otra parte, se cuenta con el Ministerio de Agricultura, que abarca dentro de sus actividades la regulación de las ventas realizadas a los consumidores de granos y productos alimenticios en general.

Finalmente, se hace mención de una institución que consiste en un servicio especial para la protección e información del consumidor, que mantiene la coordinación entre las autoridades y las organizaciones de los consumidores a nivel nacional; sus principales funciones son las siguientes:

-Distribuir los subsidios otorgados a las organizaciones privadas por parte del Estado; y

-Ayudar a preparar los reglamentos de coordinación del "*service de la Repression des Fraudes et du Controle de la Qualité*", que tiene la tarea de proteger al consumidor mediante castigo al fraude en la venta de bienes o adulteración de alimentos y productos agrícolas, así como asegurar el respeto a las medidas de salubridad pública.

Respecto al Instituto Nacional del Consumidor, se considera pertinente enumerar sus funciones, las cuales eran similares a las del organismo mexicano del mismo nombre, creado por la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975 y que desapareció en virtud de la nueva ley.

-Se encarga, como centro de pruebas, de centralizar las demandas para pruebas de laboratorio hechas por autoridades públicas, grupos de consumidores o por el Comité Nacional del Consumidor, que es un consejo consultivo ligado al Ministerio de Asuntos Financieros y Económicos, e inicia dichas pruebas y exámenes como cree conveniente;

-Como una oficina de información, su tarea es hacer circular los resultados de las pruebas técnicas; informar a los consumidores sobre cuestiones que les conciernen y hacer estudios sobre la manera de mejorar la calidad de los productos o métodos de distribución.

-Como un cuerpo para proteger al consumidor actuando principalmente en unión con las asociaciones de consumidores, con el Comité Nacional del Consumidor y con las autoridades públicas, es el responsable de llevar a cabo estudios legales y responder a demandas de información individuales o colectivas;

-Elaborar información para los consumidores a través de una revista donde se publican pruebas llevadas a cabo por el Instituto.

De acuerdo con la documentación aportada por el Comité Nacional del Consumidor, se elabora una Guía Reglamentaria, donde están contenidas las legislaciones y reglamentarias destinadas a asegurar la protección del consumidor,

A nivel privado, existen dos organizaciones que velan por los intereses de los consumidores, ellas son: La Unión Federal de Consumidores y la Organización General de Consumidores, así como las Organizaciones Familiares Femeninas que consagran una parte de sus recursos a la protección del Consumidor.

INGLATERRA.- En este país, en lo referente a la protección del consumidor, no existe un organismo del gobierno que centralice todas las cuestiones relacionadas con los consumidores.

Sin embargo, hay varios ministerios que se encargan de ello como lo es el Ministerio de Agricultura, Pesa y Alimentos, que vela por la veracidad de la venta de los productos alimenticios; el Departamento del Interior que tiene la responsabilidad de los aspectos del control de veneno y de la seguridad de los bienes de consumo; el Departamento de Salubridad y Seguridad Social, que controla productos farmacéuticos; el Departamento del Ambiente y otros más.

Por otra parte, los asuntos relacionados con el comercio y los consumidores están centralizados en el Departamento de Industria y Comercio; este organismo

se responsabiliza de precios, calidad y peso, de los productos que adquiere el público en general, para evitar engaños y ventas abusivas.

La información se canaliza a través de simples planfetos que se reparten pública y gratuitamente, en los cuales se explican las variaciones de las reglamentaciones del consumidor y estudios comparativos de artículos que facilitan al consumidor una mejor adquisición.

Las demandas y quejas por parte de los consumidores individuales no son atendidas por parte del Gobierno, sino que éstas tienen que encausarse por medio de organizaciones, de allí la importancia de pertenecer a éstas.

Se han establecido quinientas oficinas de Consejo para los Ciudadanos, que proporcionan consejo e información a problemas individuales, incluyendo a consumidores y sus respectivas quejas, cuando estas oficinas puedan resolver sus problemas.

A nivel privado, existe la Asociación de Consumidores, fundada en 1957, para elevar y sostener estándares en los bienes y servicios. Esta Asociación pública y elabora reportes de pruebas comparativas en revistas especializadas y utiliza dichas investigaciones y descubrimientos como medio para hacer intervenir al Gobierno en esas anomalías.

Existe también, la Federación Nacional de Grupos de Consumidores, la cual representa grupos locales, para complementar el trabajo de la Asociación de Consumidores a nivel local, haciendo investigaciones y publicaciones.

NORUEGA.- En este país existe también el Ministerio de Asuntos de Consumo y Administración Gubernamental, creado en 1972, que entre otras funciones está encargado de actuar en defensa del consumidor, teniendo a su cargo las políticas de consumo, incluyendo la tutela de los derechos del consumidor en los países bajos.

SUECIA.- Su principal organismo es el ombudsman el Concise Oxford Dictionary define al ombudsman como una persona designada para investigar las quejas formuladas por los particulares contra las autoridades. (3)

La Palabra "*ombudsman*" es internacional, el concepto o significado nacional, que éste viene determinando por la constitución, tradición y estructura burocrática de cada estado.

El ombudsman sueco quedó en 1809 descrito como una persona designada por el Parlamento para que en su nombre vele por los derechos generales e individuales del pueblo, vigilando que los jueces y demás funcionarios cumplan las leyes y las apliquen del modo previsto por el Parlamento.

El ombudsman sueco no tiene por única, ni tampoco primordial, función el ser un muro de lamentaciones a donde pudiera dirigirse el particular recabando auxilio y apoyo. Es en mayor grado un órgano controlador por parte del Parlamento para que en nombre del pueblo, controle la administración, en su

(3) Liberkaton, Stockholm Revista 99, Instituto Sueco, Embajada de Suecia.

concepción más amplia, cumpla con las leyes promulgadas por el Parlamento y las aplique correcta y adecuadamente. (4)

La protección de los derechos del ciudadano en sus contactos con las autoridades es fundamental para el proceso de ley en Suecia. En ese contexto, la institución sueca del "ombudsman" constituye una garantía contra las medidas opresoras y contra la mala administración dentro del sistema judicial y la administración civil.

Las ombudsman parlamentarias (JO) son elegidas por el Riksdag (Parlamento), los JO contribuyen a la creación de confianza pública de las actividades de los tribunales y demás autoridades.

El cargo de los JO se remota a 1809, habiendo sido creado en un principio para dar al Parlamento un medio de control de cumplimiento de las leyes y ordenanzas por parte de los jueces, funcionarios públicos y oficiales militares.

Desde 1976 el ombudsman parlamentario más importante y elegido por un período de cuatro años, es el Jefe de Administración que es responsable de la marcha de la institución y que establece la orientación principal de las autoridades.

La supervisión ejercida por los ombudsman se extiende a toda las dependencias y organismos estatales y municipales y el personal que las integra, así como a otras personas no mencionadas aunque ejercen autoridad pública.

(4) Ibid p. 12

Existen algunas excepciones pero hay algunas excepciones los JO no supervisan a los titulares de ministerios ni a los diputados parlamentarios ni municipales, cada ombudsman tiene su respectivo campo de supervisión.

AMERICA LATINA

Se dice que las organizaciones para la protección del consumidor en el mundo moderno existieron hace unos cincuenta años. Millones de consumidores de países desarrollados siguen expuestos a toda clase de injusticias como consecuencia para la protección de éstos la Organización Internacional de las Uniones de Consumidores (IOCU) ha venido luchando desde que fue fundada en el año de 1960, a efecto de estimular al consumidor, y reconocer la contribución que es aportada para las organizaciones de consumidores, los gobiernos deben proporcionarles apoyo para sus proyectos y actividades.

La Organización Internacional de las Uniones de Consumidores (IOCU) ha recomendado que las disposiciones y mecanismos que hay que establecer y reforzar, tomando en consideración las necesidades de proteger a los consumidores que cuentan con muy bajo niveles de ingresos económicos y que viven en condiciones desfavorables.

ARGENTINA.- En el año de 1978 se crea la Dirección Nacional de Lealtad Comercial la cuál tiene contacto directo con los consumidores en razón de ello se elaboró el proyecto de la Ley de Defensa del Consumidor, convocando a todas las asociaciones existentes, tal proyecto se dirigió al Congreso de la Nación siendo que a partir de ese momento, la Secretaría de Comercio Interior elaboró nuevas propuestas de protección al consumidor, por lo que éstas asumieron un papel muy importante el cuál correspondió a las relaciones económicas a efecto de desempeñar una función de equilibrio dentro del mercado comercial.

El sector de defensa en este país brinda asesoramiento al consumidor cuando surgen determinados conflictos entre las partes, así algunos organismos de consumidores están realizando funciones similares, prestando asesoramiento jurídico y disponiéndose a mediar controversias que pudieran presentarse.

BOLIVIA.- Es bien sabido que este país no tiene mucha experiencia en el área de protección al consumidor, sin embargo crea el Instituto Boliviano de Tecnología Industrial, teniendo como función investigar el desarrollo de los procesos industriales, verifica las normas mínimas de control de calidad y normaliza la forma de dar garantías al consumidor para que no encuentre indefenso ante grupo de oferentes, se dice, que los sectores más afectados son los de bajos ingresos, pues al no tener una economía mayor se ven desprotegidos ante los abusos de los comerciantes, se afirma que Bolivia es una república más necesitada en desarrollar un programa coherente y sistematizado de protección al consumidor.

BRASIL.- Se crearon 31 organismos federales que se ocupan directa e indirectamente, de las cuestiones diferentes a la protección al consumidor, el monopolio, los beneficios excesivos, las prácticas comerciales restrictivas o la función social variable de la propiedad no son las únicas razones que justifican que el estado intervenga en la economía como se establece en la Constitución Federal, con efecto de proteger los intereses de los consumidores.

COLOMBIA.- La tarea de protección al consumidor en este país fue ejercida por el estado a través de su organización ejecutiva y judicial, como los particulares por medio de sus organizaciones representativas constituidas y reconocidas por la Ley. Con la creación del régimen especial el cuál fue denominado "Estado del Consumidor", y de acuerdo a este la Confederación Colombiana de consumidores

enarbó una protección que pugna la calidad de bienes y servicios, responsabilidad de los productos y proveedores frente a los consumidores.

CUBA.- La política que maneja este gobierno referente a la protección del consumidor tiene su formación en lograr la satisfacción de las necesidades del hombre estableciendo prioridades de las condiciones socioeconómicas y de las necesidades fundamentales de cada momento de su desarrollo. El desarrollo económico y social facilita que la protección del consumidor, permita también defender la utilización de bienes materiales creados en el proceso de producción, existiendo deficiencias en los servicios, tanto en la calidad y el surtido de los productos que ofertan por la incorrecta utilización de los recursos disponibles.

ECUADOR.- Se crea la Dirección General de Protección al Consumidor debido a que el gobierno ecuatoriano detectó uno de los problemas nacionales mas afectando a la sociedad, siendo la desprotección en la que se encuentran sus integrantes ya que cuando su condición de compradores o de usuarios de bienes o servicios afrontan con gran frecuencia riesgos e insatisfacciones.

HAÍTI.- Se han implementado estructuras institucionales como el Ministerio de Comercio e Industria encargado del control de calidad y de la protección al consumidor, la elaboración de instrumentos legales siendo un proyecto de Ley sobre la inspección industrial y comercial así como la publicidad.

Existe la aplicación de una sanción a los comerciantes que son responsables de la escasez artificial de un producto de un producto con el objeto de provocar un alza en los precios de los productos y que van a repercutir en los consumidores.

1.2 Origen de la defensa del consumidor en México.

En todas las sociedades humanas, han existido individuos quienes en un momento dado por muy diversas causas, se encuentran al margen del confort del que gozan otros pertenecientes a la misma formación social.

Esa desigualdad, ha provocado respuestas muy diversas de parte de la comunidad, de manera aislada o coordinada que van desde la limosna, pasan por la ayuda prestada por la iglesia y por la beneficencia pública y privada hasta llegar a medidas legislativas y políticas del estado social de derecho.

Es indiscutible que el consumidor se encuentra desprotegido ante prácticas que le impone la relación comercial y que implican tanto la renuncia de derechos como la aceptación de condiciones inequitativas. Estimular la conciencia cívica y dotar al pueblo de los instrumentos necesarios para su defensa, es deber del gobierno que no puede permanecer indiferente ante injusticias reiteradas que merman el ejercicio de las libertades humanas.

Los modernos medios de inducción colectiva, los excesos de la publicidad y las tendencias monopólicas de la economía han propiciado fenómenos semejantes en caso todos los países. Se ha convertido, por lo tanto, en precaución universal del establecimiento de normas y límites a los sistemas de intermediación y propaganda.

La creación de disposiciones jurídicas tutelares del consumidor es un fenómeno característico de nuestro tiempo, sobre todo en los países de economía de mercado, en los que esta regulación se vuelve indispensable, dichos orígenes

se inspiraron en la filosofía de nuestra Carta Magna, que incorpora por primera vez en el constitucionalismo moderno, los derechos tutelares de los grupos sociales mayoritarios, de los artículos 27 y 123 de la Constitución derivan las Leyes reglamentarias que protegen a los sectores más débiles de la población o que imprimen a la propiedad privada las modalidades que dicta el interés público.

1.3 Iniciativa de Ley para la creación de la protección al consumidor

Esta iniciativa de Ley presentada por el Presidente de la República Licenciado Luis Echeverría Álvarez respondía a las necesidades apremiantes de la época y a los objetivos trazados por la administración para hacer más justa la vida colectiva y para ampliar las normas tutelares en favor de las mayorías, independientemente de la insolencia o del poder de grupos minoritarios, dirigiéndose este a la protección de clases mayoritarias en México, dicha iniciativa respondió al propósito de avanzar en el camino de nuestro proceso democrático.

El concepto de "*democracia*" no es unívoco; ha venido evolucionando en el transcurso de los tiempos y la historia lo ha venido negreciendo. En la antigüedad para los griegos, la democracia significaba el gobierno de las mayorías y el acceso de todos los ciudadanos al ejercicio del poder. (5)

El Ejecutivo de la Unión en pleno uso de las facultades que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos propuso la creación de

(5) Comparecencia del Secretario de Industria y Comercio ante la H. Cámara de Diputados para explicarle la iniciativa de la misma, Editorial Solidaridad, Lic. José Campillo Sección 3, México 1976, p. 7

normas e instituciones estimando de mayor importancia la afirmación del régimen democrático, significando esto un avance considerable en la evolución de nuestro derecho social que tiene su raíz en el mandato del constituyente de 1917. (6)

Sólo mediante el leal acatamiento y la actualización imaginativa del espíritu y la letra de la Constitución, podrá el país alcanzar los objetivos que ésta se propuso, es deber de esta generación porque las complejas generaciones sociales de nuestro tiempo se rigen efectivamente por principios de justicia que asegure la realización de la libertad para ello, es indispensable ampliar y enriquecer el ámbito de las instituciones destinadas para proteger a las mayorías nacionales.

México llevó a cabo un gran esfuerzo en la producción de la actividad económica en particular de la industria, con lo que alcanzó una elevada y constante tasa de crecimiento en la producción de bienes y servicios. Este proceso generó, no obstante, notorios desequilibrios económicos y sociales.

La política de redistribución del ingreso tiene la más alta prioridad para el gobierno, esto ha implicado sustanciales en los objetivos y los procedimientos que orientan la acción del poder público.

La economía mundial ha entrado en una era de inestabilidad lo que repercute y habrá de repercutir durante muchos años. El proceso inflacionario es la manifestación de una crisis generalizada que obliga a tomar decisiones de largo

(6) Diario de Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, "Iniciativa de Ley de la Ley Federal de Protección al Consumidor" XLIX Legislatura Tomo III No. 9 México 1975, p.30

plazo y a modificar estructuras injustas que, de otro modo tal vez hubieran podido sobrevivir.

El Ejecutivo consideró necesario iniciar profundos cambios en los sistemas de intermediación de mercancías y de servicios que tradicionalmente han venido reduciendo la ganancia legítima del productor y lesionado el patrimonio de las clases populares.

Desde que el proceso inflacionario mundial comenzó a incidir en México, las organizaciones de trabajadores plantearon al Ejecutivo Federal la urgencia de tomar medidas tendientes a la protección del poder adquisitivo de los grupos de menor ingreso.

Estas forman un todo coherente de acciones sociales, administrativas y legislativas que fueron propuestas en el año de 1973 y que han sido sometidas en diversas ocasiones al diálogo y a la consulta con los sectores interesados.

Destacada la política de salarios que ha permitido mantener y acrecentar el ingreso real de los trabajadores, así como la elevación de los precios de productor agrícolas que ha favorecido de modo semejante a la población campesina.

Esta política es el decreto de fijación de precios por variación de costos, expedido por el ejecutivo por lo que se hizo posible el ajuste de los precios atendiendo a las fluctuaciones del proceso inflacionario pero evitando, que la especulación, el acaparamiento o el afán desmedido de lucro redunden en abusos ó ganancias inequitativas.

Destacan igualmente las reformas a la legislación del trabajo por lo que se estableció el Fondo Nacional de Garantías y Fomento al Consumo de los Trabajadores, que permitieron el acceso de estos al ahorro público para la adquisición de bienes de consumo duradero a tasas de intereses moderado y que organiza el poder de compra de las mayorías para la obtención de mejores precios.

Se procuró el fortalecimiento de los sistemas de comercialización social, tales como almacenes populares, cooperativo de consumo, tiendas sindicales y obrero patronales.

No serían sin embargo suficientes éstas medidas si prevalecieran prácticas nocivas y muchas veces ancestrales de comercio, que distorsionan los hábitos de consumo y lesionan los intereses del público, el ingreso familiar y aún la dignidad de la ciudadanía.

Esta iniciativa de ley es parte fundamental de una política deslindada a la protección de las mayorías, pero también un instrumento para corregir vicios y deformaciones del aparato distributivo e impulsar la actividad productiva por la ampliación del mercado interno, "esto responde a dos propósitos concurrentes que orientan la política del régimen: La modernización del sistema económico y la defensa del interés popular.

Los sistemas modernos de comercio alcanzaron solo a un sector privilegiado de la población y no han logrado en modo alguno transformar el obsoleto aparato distributivo; antes bien adoptaron a menudo actividades hegemónicas acentuando así su predominio sobre un público consumidor cautiva que, frente a tales conductas carecen de defensor específico.

La Ley Federal de Protección al Consumidor aprobada por el H. Consejo de la Unión en diciembre de 1975 surge para integrarse al derecho positivo mexicano con un ámbito de aplicación de trascendencia social. Por primera vez mediante Ley específica se define y protege en nuestro país el derecho del consumidor frente al proveedor, como consecuencia de una relación que se presenta cotidianamente en el comercio y en la prestación del servicio, donde los consumidores adquieren todos aquellos bienes y servicios que requieren como satisfactores para sus necesidades de alimentación, vestido, esparcimiento y otras más.

En esa relación la adquisición de satisfactores que se obtienen de proveedores dedicados a actividades lucrativas, y el consumidor individualmente considerando no tiene más opción que adquirir lo que se ofrece al precio que se anuncia tratándose de bienes y, respecto de servicios solo puede contratar los que se prestan en las condiciones y previos correspondientes; es decir, el consumidor en la obtención de bienes y contratación de servicios que requiere como satisfactores no ejerce su capacidad de contratación o negociación sino, a lo sumo, de elección entre lo que se ofrece. Por esta razón, esa relación que surge entre el consumidor y el proveedor ha sido de un tratamiento jurídico específico en diversos países, a los que se ha sumado México a partir de la vigencia de la Ley Federal de Protección al Consumidor iniciada el 5 de febrero de 1976.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, hoy Secretaría de Economía, supervisa la aplicación de la Ley Federal de Protección al Consumidor misma que fue creada para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora. (7)

(7) Diario de Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos "Iniciativa de Ley que crea el Instituto Nacional del Consumidor " XLIX Legislatura, Tomo I, México 1973 p. 50

1.4 La influencia del derecho extranjero en la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor en México

Dentro del ámbito internacional la problemática económica, social y política de los diferentes países es tan distinta, dependiendo de la región, las costumbres, la religión, etc. que es casi imposible determinar una normativa de cierta manera unificada y homogénea para el mundo entero.

Por lo anterior, se considera apropiado hablar únicamente de la región que atañe, es decir, de la zona de América Latina, ya que existen ciertos rasgos, antecedentes históricos, costumbres e ideologías similares a las de nuestro país.

En materia de defensa del consumidor, América Latina tiene una trayectoria interesante que mostrar, no solo desde el punto de vista de los movimientos sociales de los consumidores en la región, sino desde la óptica del desarrollo de estudio sobre legislación de los consumidores.

Los dos primeros países en América Latina que legislaron en materia de defensa del consumidor fueron, Venezuela y después México. Se debe preguntar porque otros países no lo hicieron. Se habla de naciones grandes como Chile o Argentina. Se cree que la razón se encuentra en que legislar en defensa del consumidor exige un clima de libertad u democracia, siendo este el motivo fundamental por el que no encontramos en ningún país de América Latina leyes promulgadas durante regímenes dictatoriales.

Se hace referencia también a la dificultad que tienen los legisladores para hacer normas de defensa del consumidor en el continente. Existen algunas

legislaciones muy sistemáticas y modernas, pero en muchas partes, éstas no pueden ser aplicadas a las clases más bajas de la población, es decir que, en la realidad, no se está legislando para la mayoría. Esto significa que se necesita algo más que la ley para tener un sistema efectivo de defensa del consumidor.

Los legisladores que se introducen en el tema de los intereses de los consumidores se encuentran siempre con varias dificultades. El primer problema es determinar el papel que juega una legislación de protección al consumidor cuando el sistema político afirma de no necesitar de una legislación para los consumidores.

Algunos países piensan que, el establecer normas protectoras del consumidor, desestabilizan el sistema económico del país, sin embargo, el derecho del consumidor no es un derecho contra el mercado. No tiene porque haber antagonismo entre la actividad de legislar en un área como ésta y un sistema de desregulación económica. Al contrario, la desregulación económica presupone un marco adecuado en la legislación antimonopolios y, por otra parte, una legislación adecuada de protección al consumidor. De lo contrario, este sistema no trabaja de una manera armónica.

El segundo problema al que se enfrentan los legisladores al hacerse cargo de la protección legal del consumidor, es saber definir que materias debe contener esta Ley de Protección al Consumidor. El consumidor puede ser protegido de muchas formas; pueden existir leyes que contengan un aparato de derechos abstractos y muchas pocas herramientas de implementación efectiva.

América Latina puede optar por leyes como las de la Comunidad Económica Europea en estas materias. Estas están fragmentadas a través de

distintos cuerpos legales. Podemos, por ejemplo, tener una ley para el control de la publicidad, otra para el control de cláusulas abusivas, otra que contemple los aspectos de la responsabilidad civil por daños a causa de productos o servicios defectuosos, etc.

Este es modelo que no se puede seguir en América Latina, puesto que si ya tenemos problemas para explicar al consumidor que él es consumidor y que tiene derechos, aún cuando éstos están depositados en un documento único, sería casi imposible hacerlo en una legislación fragmentada. Además, significaría un retroceso hacia leyes sistemáticas como la de México, Venezuela, Colombia, Brasil, Guatemala y Perú. Los proyectos uruguayo, chileno y argentino se dirigen en el mismo sentido.

De lo anterior se puede concluir que, América Latina lo que necesita, es una normativa que incluya en un solo cuerpo legal todos los aspectos de la protección al Consumidor.

Los consumidores independientemente del país en que vivan, tienen ciertos derechos básicos, se sabe muy bien que en la práctica no se logra el cumplimiento de estos derechos, ni en las leyes de todos los países ni en los países donde los derechos del consumidor existen por escrito, en la legislación nacional. Y en el mercado, por cierto, se violan infinidad de veces al día estos derechos básicos del consumidor. Estos derechos a satisfacer las necesidades básicas del consumidor están formulados en los ocho principios siguientes:

- Derecho a satisfacer las necesidades básicas de los individuos.
- Derecho a ser protegido contra mercaderías y servicios nocivos para la salud.

- Derecho a recibir los elementos y la información necesaria para realizar una elección informada.
- Derecho a una elección justa en el mercado.
- Derecho a la representación del consumidor.
- Derecho a una compensación.
- Derecho a la educación del consumidor
- Derecho a un medio ambiente saludable.

En 1985, gracias a una propuesta de la *International Organization of Consumers Union (IOCU)*, se aportaron directrices para la Protección del Consumidor por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Estas directrices representan un acuerdo mundial de lo que constituye una norma mundial justa de protección razonable del consumidor. Esto significa que los requerimientos para obtener una legislación, para hacer cumplir, o simplemente para lograr un cambio en la práctica del mercado, basadas en esas directrices cuentan con el gran apoyo moral de todos los gobiernos del mundo. Por lo tanto, es de esperar que los gobiernos nacionales, por lo menos, cumplan con las normas de las directrices al desarrollar una política nacional del consumidor.

La Asamblea General de la ONU ha acordado una nueva base, una nueva plataforma, que protege los intereses del consumidor. La decisión de la ONU afirma la importancia de la protección de los consumidores y con toda razón, puesto que involucra su seguridad física y el derecho a recibir el máximo beneficio por el dinero que gastan en el mercado. La protección al consumidor tiene también tremenda importancia para un desarrollo firme de la economía de todo país. Es la forma más efectiva de alcanzar un mercado eficiente sin desperdicio económico inútil, trabajando en el interés de toda población y no de unos pocos, sean los comerciantes locales ó las poderosas transnacionales.

El mundo reconoce una tercera fuerza en el mercado económico, al lado de la industria y el trabajo: la fuerza de los consumidores. (8)

Por lo tanto, las directrices proporcionan una base para exigir una revisión de la protección al consumidor en todos los países; destaca una serie de áreas lo suficientemente importantes como para ser incluidas en un convenio mundial, indica el nivel de protección que razonablemente se puede exigir; muestra la importancia de tener un buen sistema de protección al consumidor desde la perspectiva de bienestar del individuo, y desde la perspectiva de desarrollar una economía nacional eficiente funcionando en interés de la gente.

Esta protección al consumidor contribuye a que el mercado sea más competitivo y eficiente. Pero una mayor eficiencia y un aumento global en el bienestar del consumidor, son tan solo parte del razonamiento que está detrás de las políticas del consumidor. A esto hay que agregar que la protección del consumidor también persigue valores sociales tales como el derecho de todos a la salud y a la seguridad, la promoción de la justicia social y la prevención de la explotación.

La protección básica de la ONU es defender a las víctimas mas asoladas por falta de normas justas de protección del consumidor, los consumidores marginados: los pobres, los desempleados, los analfabetos, los minusválidos, las minorías raciales.

(8) Asamblea General de la Naciones Unidas "Directrices para la Protección del Consumidor". Nueva York, EUA . Agosto 85 p. 53

Esta es pues la doble naturaleza de la protección del consumidor por un lado se basa en amplias consideraciones económicas de eficiencia y por otro, en un compromiso especial para los grupos no privilegiados. (9)

En México, se llevo a cabo un gran esfuerzo en la promoción de la actividad económica, la cuál alcanzó un crecimiento de bienes y servicio. Se consideró necesario indicar cambios en los sistemas de intermediación de mercancías y servicios, lo que ha producido reducir la ganancia del productor y lesionar el patrimonio de las clases populares.

En los sistemas modernos de comercio alcanzaron solo a un sector privilegiado de la población, acentuando el predominio sobre el consumidor el cuál carecía de defensa en virtud de que se encontraba desprotegido ante prácticas que se imponen en una determinada relación comercial, que ha implicado la renuncia de derechos así como la aceptación de condiciones inequitativas.

Se observa que en los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derivan las leyes reglamentarias que van a proteger a los sectores más débiles de la población.

Dentro del régimen constitucional se pretende, a través de las garantías sociales, el ejercicio de los derechos humanos esto que, existe una desigualdad en los sectores sociales y la necesidad de que el poder público intervenga para garantizar en beneficio de los grupos económicamente más débiles, la protección que por sí mismos no se pueden dar.

(9) Idem.

La soberanía retoma algunos preceptos que se encontraban dispersos en la Legislación Civil y Mercantil ya que se trata de dar unidad a esas normas, ordenarlas dentro de un mismo cuerpo legislativo en el que imprime una naturaleza a través de otras disposiciones, que tienden a regular actos de comercio y relaciones entre particulares frente al derecho privado, que se funden en el principio de igualdad entre las partes y supone que éstas siempre son libres para contratar.

El Derecho Social asume la existencia de desigualdades reales entre quienes contratan, lo que no conduce a la justicia y por ello se convierte en una relación entre particulares que afecta los intereses colectivos que amerita la intervención del Estado.

Por consiguiente se ha establecido que dichas disposiciones deberán tener el carácter de irrenunciables e imperativas y en consecuencia no solo podrán derogarse a cualquier disposición que se les ponga, sino que prevalecerá sobre cualquier pacto, costumbre, práctica o uso en contrario. Se ha establecido que quedamos ligados al cumplimiento de esta norma los comerciantes, industriales, prestados de servicio, las empresas de participación estatal, los organismos descentralizados y los organismos del estado en cuanto desarrollen actividades de producción o comercialización de bienes o prestadores de servicios.

En el primer lustro de los años setentas, surge como respuesta a una demanda de movimiento obrero organizado en México, la primera Ley Federal de Protección al Consumidor publicada en el Diario Oficial de la Federación del 22 de diciembre de 1975 con ello se crearon la Procuraduría Federal del Consumidor y hoy el extinto Instituto Nacional del Consumidor. (10)

(10) Echeverría Álvarez Luis, Iniciativa de la Ley Federal de Protección al Consumidor. México 1975, p. 33

La Ley de referencia entró en vigor el 5 de febrero de 1976 y bajo ésta misma fecha la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) y el Instituto Nacional del Consumidor (INCO) iniciaron sus funciones como organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargados de promover y proteger los derechos del consumidor, así como brindarle orientación y fomentar mejores hábitos de consumo entre la población.

La primer Ley Federal de Protección al Consumidor fue substituida el 24 de diciembre de 1992, en la que se contempló la desaparición del Instituto Nacional del Consumidor, cuyas funciones pasaron a la Procuraduría Federal del Consumidor, con la finalidad de unificar y efficientar los mecanismos de prevención y sanción, así como optimizar la operativa y la canalización de recursos.

La Procuraduría Federal del Consumidor sigue siendo un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio con funciones de Autoridad Administrativa encargada de promover y proteger los derechos e intereses de los consumidores procurando la equidad y seguridad jurídica de ambas partes en las relaciones de consumo apegándose a la normatividad prevista en la Ley, Reglamento y Estatuto. (11)

La Procuraduría Federal del Consumidor reúne características señaladas y esta dentro del grupo de organismos descentralizados por servicios ya que al tener como atribuciones el de representar a la población consumidora para la defensa de sus derechos e intereses ante personas físicas y morales de carácter público y privado que proveen de bienes o servicios y, de la misma forma ante las autoridades jurisdiccionales previo mandato cuando se trata de intereses colectivos continúa desempeñando una función específica de servicio social.

(11) C. Monte Rubio Mario, Ley Federal de Protección al Consumidor, comentada, Textos Universitarios, México 1977, p. 50

CAPITULO II**MARCO JURÍDICO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y NORMATIVIDAD
SUPLETORIA**

2.1 Naturaleza jurídica y finalidad de la Procuraduría Federal del Consumidor

Antes de mencionar el lugar que ocupa en el Derecho Mexicano la naturaleza jurídica de la Ley Federal de Protección al Consumidor empezaremos por señalar a qué rama del derecho corresponde.

La palabra "derecho" connota la idea de rectitud; se relaciona en nuestra mente con lo que se ajuste a una regla establecida y a la vez para también referirse a aquello que se mueve "directamente" hacia un punto determinado.

La etimología de la palabra, "derecho" toma su origen de la voz latina *directum* o la palabra *regere*, expresa la idea de algo que es dirigido y que por lo tanto está sometido a una fuerza rectora, a un mandato.

La voz latina *jus*, con la que se designa en Roma el concepto de derecho, no es sino una contracción de *jussum*, participio del verbo *jubere* que significa mandar.

Parece claro que la palabra mandar evoca en nuestra mente la representación de alguien que ordena frente a otra u otros sujetos que están sometidos al mandato y que por lo tanto obedecen.

El vocablo "derecho" ha sido empleado por los juristas, atribuyéndole diversas acepciones tales como:

"El conjunto de reglas ó preceptos de conducta de observancia obligatoria que el estado impone a sus súbditos." (12)

Se refiere también a la disciplina científica que tiene como objeto el conocimiento y la aplicación de esas reglas de conducta, ciencia a la cuál los romanos llamaron jurisprudencia; alude en fin,

"Al conjunto de facultades que en individuo tiene y que le permiten hacer o dejar de hacer algo frente a los demás y frente al Estado mismo". (13)

El Civilista Jossierand afirma que "El Derecho parece ser la regla social obligatoria, obligatoria por antonomasia. (14)

Planiol afirma que el derecho está constituido por "el conjunto de leyes; es decir, las reglas jurídicas aplicables a los actos humanos"

Para Ruqquero define al Derecho como "el poder de la voluntad del hombre para satisfacer sus propios intereses, de conformidad con la norma jurídica. (15)

De acuerdo con las distintas acepciones del maestro Galindo Garfias Ignacio "Derecho" es el conjunto de reglas de observancia obligatoria que permite

(12) Galindo Garfias, Ignacio, Derecho Civil, Novena Edición, Editorial Porrúa, 1989 México, p. 20

(13) Ibid, p. 20

(14) Ibid, p. 20

(15) Idem

a los individuos el hacer ó dejar de hacer algo frente a los demás y frente al Estado mismo.

Al respecto la palabra "Derecho" puede tomarse en dos acepciones, como Derecho objetivo el cuál está constituido por el conjunto de reglas de conducta del hombre, y a éste sistema de normas de derecho se llama ordenamiento jurídico, como derecho subjetivo se expresa el conjunto de facultades o prerrogativas que corresponden a una persona determinada, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, lo cuál no se trata de términos disímboles, sino de dos aspectos con un solo concepto.

En el derecho objetivo se define como el conjunto de normas por las que se rige una sociedad, cuya inobservancia esté sancionada, el derecho subjetivo designa ésta palabra las facultades pertenecientes al individuo, un poder del individuo. El derecho subjetivo se distingue del derecho objetivo en que éste último es regla de conducta, mientras que el subjetivo es la pretensión a una cierta prestación.

Como es sabido la Procuraduría Federal del Consumidor es un órgano que forma parte de la Administración Pública Federal, por lo tanto es indispensable precisar la definición de derecho administrativo, ya que esta se deriva de los procedimientos que tienen tal carácter.

Se considera que el Derecho administrativo es una rama del Derecho Público, se ha definido a este último a través de 5 especificaciones; básicamente en las que "se perciben los ecos de la doctrina romana". (16)

(16) Lucero Espinosa, Manuel, Elementos del Derecho administrativo, Segunda Edición, Editorial Harla, 1994, México p. 60

En cuanto a su contenido ó materia, abarca a todas las normas que se refieren a la constitución, organización, funcionamiento, facultades y deberes de todos los órganos estatales y las relaciones de esta con los particulares:

En cuanto a las relaciones reguladas "serán públicas todas aquellas en que intervenga como sujeto activo ó como sujeto pasivo el Estado, y en su calidad de Estado.

En cuanto al criterio filosófico, el Derecho Público está regido por la justicia de subordinación y por la justicia institucional. La justicia de subordinación es aquella especie de justicia que tiene como fin inmediato el bien de la comunidad y, como límite la dignidad de los individuos.

En cuanto a las correlativas de las definiciones jurídicas, "serán públicas todas aquellas que se realicen a nombre del Estado y en ejercicio de la soberanía.

Existen diversos conceptos conforme a las cuáles se ha tratado de precisar una definición del Derecho administrativo, es decir, para Posado y Colmeiro lo concibe como "el conjunto de leyes administrativas que tiene por objeto la organización y la materia propia de la administración." (17)

Según Duguít y Jeze, es el conjunto de normas que regulan los servicios públicos. (18)

(17) Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho administrativo, Quinta Edición, Editorial Porrúa, 1983, México, p. 9

(18) *Ibid.*, p. 9

En estricto sensu se considera que Derecho administrativo es el conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la administración pública ó Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares. (19)

La mayoría de los autores consideran que el derecho administrativo es el conjunto de normas que regulan las relaciones entre el estado y los particulares.

Aunado a lo anterior es pertinente precisar los conceptos de fuente del derecho y fuentes formales.

Las fuentes del derecho privado no son suficientes para establecer una técnica propia de las fuentes del derecho administrativo, pues lo que las circunstancias actuales son distintas.

Las fuentes formales, reales e históricas no pueden tener mas que un valor didáctico, puesto que si se estudia con detenimiento como surge una norma de derecho, resultaría difícil saber si ella tuvo como origen la fuente real, la histórica o la formal.

Se entiende por fuente del derecho, los orígenes o causas generadoras de la norma jurídica, expresa también las formas en que el derecho se manifiesta, es

(19) Báez Martínez, Roberto, Manual de Derecho Administrativo, Tercera Edición, Editorial Trillas, 1997, México, p. 50

decir, el modo como se presenta la regla del derecho bajo el aspecto del precepto obligatorio. Se entiende así mismo por fuente, las condiciones bajo las cuales se establece una regla jurídica. (20)

La teoría de Hans Kelsen confunde el procedimiento de creación de la forma, con la fuente de la norma al hablar de fuentes formales, en efecto, el procedimiento mediante el cual se formaliza una determinada norma jurídica no puede convertirse en la fuente o lugar de donde parte la misma pues desde un punto de vista estrictamente lógico son dos situaciones completamente distintas: una, el procedimiento de formación y otra, la fuente de donde nace la norma. En este orden de ideas la fuente siempre es anterior al procedimiento de formación y este no tendrá ninguna relevancia en el origen mismo de la norma.

La única interpretación que se encuentra es que la ley es fuente formal del derecho, debiendo existir cierta jerarquía entre las leyes a partir de la Constitución, leyes, circulares, reglamentos y acuerdos.

En este supuesto hay que afirmar que la Constitución es fuente de la Ley ordinaria y en igual sentido la ley ordinaria lo es del reglamento (art. 133 de la Constitución Política Federal).

No obstante esta interpretación, independientemente de que la ley ordinaria sea acorde con la Constitución y surja de ésta e igual fenómeno suceda entre el reglamento y la ley, es controvertido que resulte fuente una de otra norma,

puesto que la conformidad de las leyes con la Constitución no necesariamente entraña que aquellas tengan su fuerte en la Constitución, sino que están subordinados a la misma, pero la fuente necesariamente tendrá que ser la señalada como fuente real.

Si se hace un análisis en México del número de iniciativas de ley que parten del Congreso de la Unión, de cualesquiera de sus dos cámaras de los miembros de ella en relación con el número de iniciativas que tienen su origen en el Poder Ejecutivo, es necesario llegar a la conclusión de que la mayor parte de ellas provienen del Ejecutivo, es más, se ha reconocido por la doctrina que éste Poder tiene más capacidad para formular proyectos de ley, en razón de que las interpreta y aplica directamente.

Para Hans Kelsen la norma de un sistema jurídico de una nación, forma parte de un sistema que adquiere unidad y armonía gracias a lo cual, la validez formal de una ley, se desprende de la subordinación jerárquica entre los grupos de personas que constituyen tal sistema. (21)

Dicho autor señala que todo sistema de Derecho regula su propia creación en doble sentido:

*Establece la forma como debe ser creada una norma, y

*En ciertos casos cuál debe ser su contenido.

(21) Galindo Garfías, Ignacio, Derecho Civil, Editorial Porrúa. Novena Edición, 1989 México, p. 60

De esa relación de subordinación de una norma a otra, depende la validez formal de un orden jurídico positivo.

Esta relación de subordinación normativa, parte de la norma fundamental, es decir, de la Constitución Política de cada país, la cuál en unión de los tratados internacionales, se encuentra colocado en el grado superior del derecho positivo.

En efecto, en toda Constitución encontraremos la designación de los órganos encargados de la creación de las normas generales abstractas y obligatorias y el procedimiento estatuido para la formación de las leyes.

La Constitución puede establecer en ciertos casos, no solo el proceso que debe seguirse para la creación del Derecho positivo legislado, sino que también en la propia Constitución puede quedar señalado el contenido de ciertas leyes futuras, al prohibir o prescribir un sentido determinado de las normas de grado inferior que de ellas habrán de derivar.

Inmediatamente de la Constitución y los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República y aprobadas por el Senado, se encuentran las leyes federales; en un rango inmediatamente inferior, los reglamentos de dichas leyes federales y los decretos y circulares administrativas para su aplicación.

A continuación, las constituciones de cada uno de los Estados de la Unión, sus leyes reglamentarias, los reglamentos de dichas leyes y los decretos y circulares, a ellos relativos.

Falta Página

50 |

El Derecho Federal está constituido en orden jerárquico, por:

-La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que ocupa un rango superior como ley fundamental, es el más importante ordenamiento federal.

A sus preceptos deben ajustarse las leyes federales, reglamentos y todos los actos que realizan dentro de sus funciones, las autoridades del país.

En ella encuentra su base el orden jurídico de la República, ya se trate de otras leyes federales; de las legislaciones de los Estados, y de los municipios (artículo 133 de la Constitución).

En igual jerarquía, por disposición del precepto constitucional mencionado y formando parte del Derecho Federal, se encuentran los Tratados Internacionales que celebre el Presidente de la República, con aprobación del Senado. Dichos Tratados Internacionales siempre que estén de acuerdo con la Constitución, forman en unión del Código Político fundamental, la ley suprema de toda la Unión.

-A continuación se colocan las leyes federales, que establecen las normas aplicables a las materias sobre las cuáles, por mandato expreso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es de la competencia federal, legislar.

-Los reglamentos administrativos federales que promulga el Poder Ejecutivo en ejecución de la facultad que le otorga la fracción I del artículo 89 de la Constitución.

-Constituyen finalmente el Derecho federal, los decretos promulgados por el Presidente de la República y las circulares de las Secretarías de Estado que se refieren a la aplicación de la legislación federal.

-El derecho local de cada Estado de la Federación está constituido:

Primeramente; por la Constitución particular de cada entidad política.

-Por el derecho común propio de cada entidad federativa.

-Por las leyes reglamentarias de los preceptos de Derechos común.

-Por los decretos y circulares promulgados por el Gobierno de cada Estado, en las materias que son de su competencia.

-Por el derecho municipal y los bandos de policía y buen gobierno, que promulgan las entidades de cada municipio.

Según el sentido gramatical del texto que acabamos de citar del artículo 133 de la Constitución queda establecida la subordinación de todo el Derecho local, incluso de las constituciones de las entidades federativas, al Derecho Federal.

Evidentemente esta interpretación gramatical es inadmisibles, pues acabaría con el sistema federal y haría nugatoria la soberanía, siendo más apropiado decir autonomía de los Estados de que hablan los artículos 40 y 41 Constitucionales.

En realidad no existe tal supremacía del Derecho federal sobre el local. Uno y otro están subordinados a la Constitución, pero no se subordinan entre sí. Se trata de dos esferas de validez independiente la una de la otra cuyas facultades limita expresamente la Constitución en el artículo 124.

Hay sin duda en el artículo 133 Constitucional imprecisión en el uso de los términos. El precepto se está refiriendo a tratados "constitucionales" como en otro lugar se advierte. Claro que las leyes y tratados internacionales, cuando son "constitucionales" prevalecen sobre las leyes "inconstitucionales" de los Estados; pero ésta primacía no proviene de la desigualdad de las jurisdicciones, sino que en caso de conflicto entre éstas goza de supremacía la que está de acuerdo con la Constitución. (23)

Se trata de la supremacía de la Constitución, que se comunica a los actos que están de acuerdo en la Constitución frente a los actos que están en desacuerdo con la misma, no se trata de la primacía de lo federal sobre la local, sino de lo constitucional sobre lo inconstitucional.

El sistema jurídico mexicano corresponde a un estado de tipo federal, encontramos en el artículo 133 de la Carta Magna el orden jerárquico normativo del estado mexicano al establecer: "Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma celebrados ó que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado será la Ley suprema de la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las

(23) Arteaga Nava, Eliseo, Derecho Constitucional, Tercera Edición, Editorial Harla, 2000 México, p. 57

disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones ó Leyes de los estados". De tal precepto constitucional se puede establecer que los grados de jerarquía en nuestro sistema se encuentran compuestos por:

*La Constitución Federal

*Las Leyes Federales y los Tratados Internacionales.

Es de estimarse que la Ley Federal de Protección al Consumidor, por ser una Ley del Congreso de la Unión que emana de la Constitución Federal su observancia es general en toda la república, y que constituye Ley suprema de la Unión.

Agregándose que la presente Ley en estudio emana propiamente del artículo 28 Constitucional, el cual establece que: "La Ley protegerá a los consumidores y propiciara su organización para el mejor cuidado de sus intereses". Con lo que se cumple lo preceptuado en el artículo 133 Constitucional, en el sentido que toda Ley Federal emana de la misma Constitución.

Lo anteriormente establecido se encuentra en el artículo 1º de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en su primer párrafo que establece su naturaleza jurídica, señalando que: "La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia en toda la república sus disposiciones son irrenunciables, y contra su observancia no podrán alegarse costumbres, usos, prácticas ó estipulaciones en contrario". (24)

Al clasificar el legislador que la Ley es de orden público e interés social está orientada a evitar la concesión de la medida cautelar de la suspensión que puede darse en un juicio de amparo. En el artículo 124 fracción II de la Ley de Amparo se contempla que; la suspensión de los actos reclamados se decretara siempre y cuando "no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público".

Así mismo, si bien es cierto que, el orden público en principio corresponde estimarlo al legislador al momento de dictar una Ley, no resulta ajeno a la función de los juzgadores apreciar o detectar la existencia del orden público en los casos que se les someten para su resolución, resultando indudable que la persona encargada de resolver una controversia que el es planteada, pueda calificar y estimar la existencia del orden público con relación a una Ley.

Por lo que en tal virtud, el orden público que tiene en cuenta la Ley no puede estar constituido por una suma de intereses meramente privados; para que el orden público este interesado, es preciso que los intereses de que se trate sean de tal manera importantes, que el acto prohibido pueda causar un daño a la colectividad.

En cuanto al carácter irrenunciable, de las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, las mismas tienen este carácter, en virtud de que se considera que los derechos contenidos en la misma Ley, constituyen los derechos mismos con que cuenta la población consumidora frente a los diversos proveedores de bienes y servicios, considerando que dicha población consumidora se encuentra constituida en su gran mayoría por personas con pocos recursos económicos y que no puedan quedar desprotegidos, por tanto no se puede renunciar a los derechos contenidos en la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Derivado de lo anterior, el estado ha tenido que reformar estructuras que si bien en su momento respondieron a situaciones específicas, la realidad contemporánea empieza a hacerlas obsoletas, e inadecuadas para cumplir con sus finalidades originales. Este es el caso de la Ley Federal de Protección al Consumidor que fue eficiente en su momento, pero que, en la actualidad no satisface las necesidades del público consumidor, en virtud de que la misma se encuentra limitada en sus atribuciones.

La expansión de la actividad productiva, como la apertura de la economía tiene un impacto directo sobre las relaciones de consumo, que se manifiestan en el mercado, y por ello en la necesidad de ordenarlo, debiendo existir ordenamientos aplicables a casos concretos sin limitaciones en los mismos especificándose con rubros determinados.

Para conocer la naturaleza jurídica de la Procuraduría Federal del Consumidor es necesario tomar en cuenta que esta forma parte de la Administración Pública Federal.

Según el Maestro Miguel Acosta Romero define a la Administración Pública Federal como "parte de los órganos del Estado que dependen directa e indirectamente del Poder Ejecutivo, quien tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adoptando una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales, patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos".(25)

(25) Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Quinta Edición, Editorial Porrúa, 1983, México, p. 63

La Administración Pública desde el punto de vista orgánico se identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que directa e indirectamente dependen de él, orgánicamente la Administración Pública Federal está constituida por el Presidente de la República, y todos los órganos centralizados, desconcentrados y descentralizados, empresas, sociedades mercantiles y fideicomisos públicos.

La Administración Pública Local está constituida por el Gobernador y todos los órganos que dependen de él en forma centralizada, desconcentrada, descentralizada y de empresas estatales. (26)

La Administración Pública se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman parte de este sector, la administración pública para realizar su actividad cuenta con una estructura jurídica, con elementos materiales, es decir, el conjunto de bienes que en un momento dado tienen a su disposición y el elemento personal que, es el conjunto de funciones, empleados y trabajadores que prestan sus servicios en la administración.

Dentro de la Administración Pública existen 3 formas de organización administrativa; primero empezaremos por conocer el significado de la palabra organizar, del Diccionario de la Lengua Española Larousse se entiende por organizar: El disponer de algo ordenadamente con miras a una función determinada. (27)

(26) Galindo Garfías, Ignacio, Derecho Civil, Novena Edición, Editorial Porrúa, 1989, México, p. 72
(27) Diccionario Esencial de la Lengua Española Larousse, Primera Edición, 1999, México, p. 474

Ahora bien se entiende por Organización Administrativa a la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa e indirectamente a través de relaciones de jerarquía y dependencia para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado.

Para el maestro Martínez Morales Rafael I. existen tres formas de organización administrativa, es decir, los sistemas como se estructuran, los entes del poder ejecutivo, están determinados por la liga jerárquica que en mayor o menor intensidad los vincula con el titular del propio poder ejecutivo.

Las formas de organización son la manera como estará integrada la administración pública; como se ordenarán los órganos del poder público encargados de la actividad o función administrativa del estado.

La ciencia del Derecho administrativo estudia usualmente tres formas de organización administrativa: La centralización, la desconcentración y la descentralización, el Derecho Mexicano vigente establece las siguientes formas de organización de la administración pública (Art. 90 Constitucional).

La Centralización.- Son órganos que dependen inmediata y directamente del titular del poder ejecutivo

La Desconcentración.- Los entes guardan relación jerárquica con algún órgano centralizado, pero existe cierta libertad en lo que respecta a su actuación; es decir, la desconcentración estrictamente administrativa se identifica en México

como unidades administrativas que forman parte de la administración pública federal, estatal o municipal.

La Descentralización.- Se estructura mediante entes que ostentan una personalidad jurídica propia, distinta del estado y cuya liga con el jefe del poder ejecutivo es de carácter indirecto.

En nuestro derecho existen cuatro clases de órganos paraestatales, siendo éstos, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, empresas de participación minoritaria y fideicomisos públicos, éstos están regulados por diversas disposiciones y pueden adoptar variados esquemas en lo que se refiere a su origen, funcionamiento y sus objetivos. (28)

Con relación a lo anterior se expresa que el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las bases de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran las Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de

(28) Martínez Morales, Rafael, Diccionario Jurídico Temático, Primera Edición, Editorial Haria, Volúmen 3, 2000, México, p 113

crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos componen la Administración Pública Paraestatal.

El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal precisa que son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Partiendo de lo anterior se justifica que la naturaleza jurídica de la Procuraduría Federal del Consumidor tiene su antecedente en el artículo 20 y 23 de su ordenamiento, en donde establece que: " Es un organismo descentralizado de servicio social con personalidad y patrimonio propio."

"El patrimonio de la Procuraduría estará integrado por:

I.- Los bienes con que cuenta

II.- Los recursos que directamente le asigne el presupuesto de egresos de la Federación;

III.- Los recursos que le aporten las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, Federal, Estatal y Municipal;

IV.- Los ingresos que perciba por los servicios que proporcione en los términos que señala la Ley de la materia; y

V.- Los demás bienes que adquiera por cualquier otro título legal.

La finalidad de la Ley Federal de Protección al Consumidor, se encuentra establecida en el párrafo segundo del artículo primero de dicha Ley, el cuál establece que: "El objeto de esta Ley es promover y proteger los derechos del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica entre proveedores y consumidores". De lo anterior se desprende que la Ley, debe ser un instrumento para proteger los derechos del consumidor, como lo ha sido y deberá seguir desde que fue creada la Procuraduría Federal del Consumidor.

También tiene como finalidad el procurar que exista la equidad y seguridad jurídica en las relaciones que surjan o se den entre proveedores y consumidores, considerando que la equidad ha estado presente siempre en el derecho, estimando que la Ley establece como su objetivo el hecho que se procure la equidad en las relaciones de consumidor.

En este aspecto, la equidad que se debe procurar consiste en que se lleve a cabo un trato justo en las relaciones entre proveedores y consumidores; es decir, que sea justo para ambas partes contratantes.

En lo que respecta a la relación jurídica consiste en el conocimiento y certeza que el individuo tiene en el ordenamiento jurídico y del cuál se pueden llevar a cabo o desarrollar ciertas relaciones jurídicas válidas. Por lo cuál, como la Ley Federal de Protección al Consumidor es proteccionista de los intereses del consumidor, sólo puede aplicarse en aquellas relaciones de carácter jurídico en los que intervenga tanto consumidor como proveedor.

Así mismo el artículo 1° de la Ley Federal de Protección al Consumidor en sus siete fracciones enumera lo que denomina como principios básicos en las relaciones de consumo, señalando lo siguiente:

“Se consideran principios básicos en las relaciones de consumo:

-La educación y divulgación sobre el consumo adecuado de los productos y servicios, que garanticen la libertad para escoger la equidad en las contrataciones;

-El acceso a los órganos administrativos con vistas a la prevención de daños patrimoniales y morales, individuales ó colectivos, garantizando la protección jurídica, administrativa y técnica a los consumidores;

-El otorgamiento de facilidades a los consumidores para la defensa de sus derechos;

Las anteriores siete fracciones, establecen en términos generales, los derechos básicos con los que cuentan los consumidores, para que se lleve a cabo la protección de sus derechos, en todas aquellas relaciones de consumo entre proveedores y consumidores.

El párrafo último del artículo primero de dicha Ley aclara que los derechos previstos en la Ley no excluyen otros derivados de tratados ó convenciones internacionales en las que México sea signatario de la legislación interna; de reglamentos expedidos por autoridades administrativas competentes; así como los que se deriven de los principios generales del derecho, la analogía, las costumbres y la equidad.

De esta forma, la misma Ley da la opción de que se amplíen las fuentes que puedan dar lugar de otros derechos a favor de los consumidores.

De acuerdo a lo anterior, la finalidad de la Ley Federal de Protección al Consumidor, es la de promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora, todo ello a través de la Procuraduría Federal del Consumidor de acuerdo con las atribuciones que le confiere la Ley para así adoptar las medidas necesarias tendientes a la protección de los consumidores.

2.2 La Ley Federal de Protección al Consumidor

Como anteriormente quedó señalado esta normatividad especializada; de acuerdo a sus reformas define las atribuciones y funciones de las autoridades competentes en la materia y busca simplificar trámites y procedimientos para la aplicación de sus distintas disposiciones.

Este ordenamiento se encuentra integrado por quince capítulos, cada uno de los cuáles aborda diferentes aspectos de las relaciones de consumo.

Esta estructura del ordenamiento constituye, por si misma, una gran ventaja, en dicho ordenamiento destacan en cada capítulo los aspectos siguientes:

Disposiciones Generales:

Se señala con precisión bajo este rubro, el objeto, el ámbito y los alcances de acción de la Ley, así como los órganos auxiliares para su aplicación. Además se definen los conceptos de consumidor y proveedor como sujetos de las relaciones de consumo.

Así mismo se reconoce a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial hoy Secretaría de Economía, como la dependencia de la administración pública federal encargada, a falta de competencia específica de alguna dependencia del Ejecutivo Federal, de expedir la normatividad derivada de la Ley, y a la Procuraduría Federal del Consumidor, como la instancia responsable de vigilar su cumplimiento.

Todos los proveedores y consumidores quedan obligados a acatar la Ley, se trate de particulares o entidades de la administración pública federal, estatal o municipal y se otorga la facultad a la Procuraduría Federal del Consumidor de solicitar a cualquier autoridad, consumidor, proveedor, persona física o moral, todo tipo de informes, datos, muestras o pruebas para el ejercicio de sus funciones. En la Ley se establece también, la obligación de los proveedores de entregar al consumidor factura o comprobante de cualquier operación comercial.

Autoridades

En este capítulo de la Ley se agrupan diversos ordenamientos que están dispersos en la legislación anterior. En el se define la competencia de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, hoy Secretaría de Economía, en materia de consumo, referida a la emisión de las normas oficiales mexicanas para la comercialización de los productos nacionales y extranjeros que se ofrezcan al mercado, en lo relativo a medidas, cantidades, calidades, pesos y garantía, así como la exhibición de precios.

Por otra parte se señala a la Procuraduría Federal del Consumidor como el único órgano de la administración pública federal encargado de vigilar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley, las atribuciones y

facultades que desempeña el Instituto Nacional del Consumidor en materia de investigación, orientación y educación pasaron a ser responsabilidad de dicha Procuraduría. De esta forma, la Procuraduría Federal del Consumidor cuenta, entre sus atribuciones, las siguientes:

-Celebrar convenios con organizaciones de proveedores y consumidores para el logro de sus objetivos institucionales;

-Vigilar y verificar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas, pesas y medidas en los términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización;

-Desarrollar programas educativos de orientación al consumidor y promover la participación de los sectores privados y social en la definición y financiamiento de programas de trabajo específico.

Con objeto de promover la participación de distintos sectores sociales, se creó el Consejo Consultivo que auxilia a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, hoy Secretaría de Economía en materia de protección al consumidor, integrado por representantes de los sectores productivos y de las organizaciones de consumidores, designadas por el Secretario de Economía.

Información y Publicidad

La información hacia el mercado es de gran relevancia, porque se convierte en una herramienta natural e imprescindible para su ordenamiento. A través de ella, es posible hacer del conocimiento público la calidad, precio y mejores

condiciones de compra de los bienes y servicios ampliando y mejorando este modo de oferta. La Ley establece la obligación de que todos los productores nacionales o extranjeros contengan la información necesaria para su consumo óptimo, en etiquetas, envases o publicidad respectiva, por lo menos en idioma español.

Se otorgó a la Procuraduría la facultad expresa para ordenar la suspensión y en su caso la corrección de la publicidad que pretenda confundir o engañar a los consumidores. Esta facultad, la ejerce sin perjuicio de la intervención que otras disposiciones legales asignen a distintas dependencias o entidades públicas. A efecto de orientar efectivamente a la población y proteger sus intereses, la Procuraduría puede hacer referencia pública de productos, marcas, servicios o empresas en forma específica, como resultado de las investigaciones objetivas sobre su calidad, competitividad y comportamiento en el mercado.

Asimismo, este ordenamiento prohíbe los acuerdos, códigos de conducta o cualquier colusión entre proveedores, publicistas y otras personas, encaminadas a ocultar información en perjuicio de los consumidores.

Promociones y Ofertas

Respecto de las promociones, se considera a ésta como las prácticas comerciales consistentes en el ofrecimiento al público de bienes y servicios.

En los términos de promociones y ofertas son utilizados de acuerdo con su significado comercial ya que estas definiciones no corresponden a su sentido jurídico. Desde un punto de vista jurídico tanto las promociones como las ofertas

son declaraciones unilaterales de la voluntad expresadas por proveedores, por lo que ambas pueden ser consideradas jurídicamente como ofertas u ofrecimientos sin embargo la distinción se basa fundamentalmente en los usos comerciales de estas dos palabras.

Ventas a domicilio, mediatas e indirectas

En lo referente a las ventas a domicilio la Ley establece la obligación del proveedor a entregar al consumidor un ejemplar del contrato respectivo, a fin de que se pueda exigir su cumplimiento y hacer valer sus derechos y en su caso, solicitar la nulidad.

Cuando sea imposible la entrega del contrato al momento de celebrar la operación, por no existir trato directo entre el consumidor y el proveedor, este último queda obligado a cerciorarse de que se entregue al consumidor o a su representante el bien; fijar la posibilidad de hacer reclamaciones y devoluciones por medios similares a los utilizados para hacer la venta; y absorber los gastos de transporte y envío de las mercancías en su caso de devoluciones o reparaciones dentro del plazo de garantía.

Por otra parte en caso de que el cobro por un bien o servicio se haga en forma automática al recibo telefónico, o por medio de un cargo automático a una cuenta de tarjeta de crédito, u otro recibo o cuenta pagada por el consumidor, el proveedor y el agente cobrador deberán advertir esto en forma ostensible tanto en la publicidad, como en el canal de venta y en el recibo respectivo. La misma situación, se aplicará a aquellos casos en el que la compra involucre el pago de una llamada de larga distancia los gastos de entrega.

Cabe mencionar el derecho del consumidor de revocar su consentimiento sin responsabilidad alguna, en un lapso de cinco días contados a partir de la entrega del bien ó la firma del contrato lo último que suceda.

Servicios

Los prestadores de servicios de cualquier naturaleza, que reciban a cambio una contraprestación en numerario o especie, tienen el carácter de proveedores y quedan sujetos a las disposiciones de la Ley exceptuando aquellos que se deriven de una relación laboral, así como, los prestados por las instituciones financieras sujetas a la vigilancia e inspección de las Comisiones Nacionales existentes en la actualidad.

También se fija la obligación prevista en la normatividad anterior, con relación a: el empleo obligatorio de partes y refacciones nuevas apropiadas, en las reparaciones; las sanciones en caso de incumplimiento, la indemnización que el proveedor deberá otorgar al consumidor por las deficiencias en el servicio que provoquen la pérdida ó deterioro de los bienes así como la obligación de expedir facturas ó comprobantes.

En los últimos años se ha multiplicado la prestación de servicios de tiempo compartido por ello se establece independientemente de la forma de denominarlas, las disposiciones relativas a su financiamiento, tales como la celebración de contratos donde se especifican los derechos de uso y goce del comprador así como los gastos de mantenimiento y garantía, su publicidad, su documentación y la obligación de notificar previamente a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secretaría de Economía)

Operaciones de crédito

Se busca evitar el manejo de interés por parte del proveedor obligándolo a informar al consumidor el precio del bien ó servicio, el monto y detalle de cualquier cargo, el número de pagos a realizar, su periodicidad, el cálculo de intereses moratorios así como la forma de realizar descuentos y bonificaciones tratándose de tasa fija y variable.

Operaciones con inmuebles

Esta disposición que otorga a la Procuraduría Federal del Consumidor atribuciones para promover, ante la Autoridad Judicial, el aseguramiento de inmuebles, cuando se considere en riesgo el interés jurídico de los consumidores como medida para proteger su patrimonio.

Garantías

En la Ley se señala que el proveedor deberá hacer constar en pólizas claras y precisas, escritas en idioma español, las garantías que excedan lo dispuesto por la Ley especificando todas las condiciones para hacerlas efectivas.

La Ley incluye la responsabilidad solidaria ante el consumidor de los fabricantes, e importadores de bienes o servicios para el cumplimiento de las garantías respectivas.

Así mismo la Ley consagra el derecho del consumidor a exigir la reparación y el mantenimiento gratuito en los casos en que el producto haya sido reparado o sometido a mantenimiento anteriormente y presente deficiencias imputables al proveedor.

En este sentido el consumidor puede optar por pedir la rescisión o la reducción del precio y en cualquier caso la indemnización por daños y perjuicios, cuando la cosa u objeto del contrato tenga defectos y vicios ocultos que la hagan impropia para los usos a que habitualmente se destine y que disminuya su calidad o posibilidad de su uso.

Se establecen plazos específicos para la vigencia de las garantías de acuerdo al tipo de bien o servicio en cuestión, permitiendo al consumidor remitir sus reclamaciones a la Procuraduría Federal del Consumidor aún fuera del plazo establecido en las garantías, siempre y cuando acredite que presentó al proveedor su insatisfacción del plazo mencionado.

Contratos de adhesión

Reviste especial importancia el capítulo relativo a los contratos de adhesión, ya que se contempla una definición clara y precisa a cerca de dichos contratos y se establece que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secretaría de Economía) determinará qué contratos deberán ser registrados ante la Procuraduría Federal del Consumidor.

En cualquier caso, esta conservará la atribución de conciliar y perseguir las violaciones a esta Ley.

La Ley busca evitar la inclusión de cláusulas abusivas para el consumidor en los contratos de adhesión y fortalecer las acciones de carácter preventivo al disponer como facultad de la Procuraduría Federal del Consumidor la realización de estudios previos a la autorización y registro de los mismos a fin de no contravenir a la Ley.

Se pretende contribuir a la existencia de relaciones de consumo más equitativas a través del enriquecimiento de las fuentes y criterios dentro de los contratos de adhesión. Para ello la Procuraduría podrá requerir de los proveedores toda la información y aclaraciones que juzgue pertinente.

Incumplimiento

Se establece el derecho del consumidor a solicitar la devolución de los pagos hechos en exceso de los precios máximos establecidos de los bienes ó servicios que adquiriera ó contrate.

Así mismo se hace incapié en las responsabilidades de los proveedores con respecto a la calidad de los bienes y servicios, al establecer criterios más rigurosos en materia de cantidades, medidas, ingredientes, etc; incrementando las posibilidades de reclamación, bonificación y reposición de los productos a consumidores.

Por otra parte, los productos que hubiesen sido repuestos por los distribuidores, comerciantes, y aquellos por los que devolvieron la cantidad recibida en pago, deben, a su vez ser repuestos por la persona de quienes los

adquirieron o por el fabricante; también debe cubrirse en su caso el costo de reparación o devolución, salvo que el defecto que las ocasiones le sea imputable.

Tal vez, el aspecto mas importante en materia de responsabilidades, sean los artículos que establecen que, el incumplimiento de las normas contenidas en la misma Ley son causas de responsabilidad por los daños y perjuicios que ocasione, independientemente del ejercicio de otras vías.

Vigilancia y Verificación

Se faculta a la Procuraduría Federal del Consumidor para llevar a cabo labores de vigilancia y practicar visitas de verificación en aras de comprobar la aplicación y el cumplimiento de la Ley.

Se señala también expresamente, el derecho de toda persona a denunciar ante la Procuraduría Federal del Consumidor las violaciones a la Ley, y la que a su vez, esta facultada para actuar de oficio.

La Ley establece que la Procuraduría Federal del Consumidor tiene facultades para aplicar la Ley Federal sobre Metrología y normalización, como consecuencia de sus facultades de verificación encaminadas a vigilar las normas oficiales mexicanas, pesas ó medidas, información comercial y especificaciones industriales de los productos.

Procedimientos

Se explican en forma simple y ordenada todos aquellos preceptos relativos al procedimiento ante la Procuraduría Federal del Consumidor para resolver controversias derivadas de las relaciones de consumo. Así, el capítulo respectivo se divide en cuatro secciones, disposiciones comunes, procedimiento conciliatorio, procedimiento arbitral y procedimiento por infracciones a la Ley.

Sanciones

En el capítulo de sanciones se establecen una serie de medidas destinadas a salvaguardar los intereses de los consumidores, sin que ello provoque inhibición alguna para la actividad comercial del país.

Así la Ley contempla varios criterios para la imposición de sanciones: La capacidad económica del infractor, la gravedad de la infracción, el carácter intencional del infractor, en caso de reincidencia y el perjuicio causado al consumidor y a la sociedad en general. Con esto se reconoce la diversidad existente entre los proveedores y se busca contribuir a la equidad en las relaciones de consumo.

Se ofrece la posibilidad de dejar sin efecto, condonar, reducir o conmutar las sanciones que la Procuraduría hubiere impuesto. La conmutación consiste en la aplicación de otra sanción ó en la realización de algún tipo de promoción, oferta u otra conducta a cargo del proveedor que beneficie al consumidor.

Recursos Administrativos

En la Ley se prevén los órganos competentes y el recurso administrativo procedente en contra de las resoluciones emitidas por la Procuraduría Federal del Consumidor.

Se establecen plazos de pruebas y casos en que las resoluciones no serán recurribles, modalidades y sucesos que ameriten la presentación de testigos, con el fin de que la Institución promueva la equidad y no incurra en arbitrariedades que lesionen injustamente los derechos e intereses de los proveedores.

2.3 Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor

En ejercicio de la facultad que le confiere la fracción primera del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 20 y 22 de la Ley Federal de Protección al Consumidor y 13 y 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, aprueba y publica en el Diario Oficial de la Federación el 23 de agosto de 1994 el Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor, debiéndose tomar en cuenta también las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación en fecha 11 de octubre del 2001.

El Reglamento tiene como finalidad establecer la organización de la Procuraduría Federal del Consumidor, para el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley Federal de Protección al Consumidor.

La Procuraduría se organizará de manera desconcentrada para el despacho de los asuntos a su cargo, con oficinas centrales, delegaciones y subdelegaciones y demás unidades administrativas que estime conveniente, contando con veinticuatro principales unidades administrativas de estructura y demás servidores públicos que determine el Procurador.

La representación, atención, trámite y resolución de los asuntos que competan a la Procuraduría corresponden al Procurador, quien para la mejor coordinación y desarrollo del trabajo podrá delegar atribuciones a servidores públicos subalternos, sin perjuicio de su ejercicio directo, de acuerdo con lo que establezca el Estatuto Orgánico de la Institución o mediante acuerdos que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

La adscripción y organización interna de las unidades administrativas de la Procuraduría así como la distribución de las funciones previstas en la Ley entre dichas unidades que no se señalen en este reglamento se establecerán en el estatuto orgánico que expedirá el Procurador en los términos previstos por el artículo 27, fracción X de la Ley.

Dicho Reglamento en su artículo 7° establece la suplencia de los servidores públicos adscritos a la Procuraduría según su ámbito de competencia.

Atribuciones comunes que tendrán los Subprocuradores y los Coordinadores Generales son:

*Planear, coordinar controlar y dar seguimiento y evaluar las acciones de las unidades administrativas bajo su adscripción;

*Coordinarse entre sí para el mejor desarrollo de las atribuciones que le han sido conferidas;

*Acordar con el Procurador el despacho de los asuntos encomendados a las unidades administrativas bajo su adscripción e informarle oportunamente sobre los mismos;

*Intervenir en la elaboración de proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos jurídicos dentro de sus respectivos ámbitos de competencia y en aquellos que les encomiende el Procurador;

*Emitir lineamientos y criterios sobre el desempeño de las atribuciones encomendadas a las unidades administrativas de su adscripción que, estando de su competencia, sean ejercidas en forma desconcentrada por las Delegaciones;

*Vigilar que se cumpla estrictamente con los ordenamientos jurídicos, así como con los lineamientos y criterios que se emitan sobre los mismos en todos los asuntos de su competencia;

*Dar a conocer a las unidades bajo su adscripción, las resoluciones y acuerdos del Procurador, y los que emitan en ejercicio de sus atribuciones;

Son facultades de los Subprocuradores:

*Conocer y analizar los hechos que puedan adecuarse a los supuestos previstos en los artículos 24 fracción XVII y 26 de la Ley, y solicitar la intervención que corresponda a la Subprocuraduría Jurídica;

*Requerir de las Autoridades, los proveedores y los consumidores en un plazo no mayor de quince días la información necesaria para substanciar los procedimientos previstos en la Ley;

*Promover al Procurador los proyectos de excitativas que en los términos del artículo 24 fracción XX de la Ley, permitan combatir, detener, modificar ó evitar todo genero de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores dentro del ámbito de sus respectivas competencias;

*Emplear los medios de apremio e imponer las sanciones previstas en los artículos 25 y 126 al 129 de la Ley;

*Suscribir sus resoluciones y actuaciones fundadas y motivadas conforme a los lineamientos y determinaciones de la Subprocuraduría Jurídica y

*Dejar sin efecto ó reducir los medios de apremios impuestos a particulares cuando estos acrediten conforme a los criterios que determine el Procurador, no haber podido realizar la conducta requerida por caso fortuito ó fuerza mayor.

Principales atribuciones del Subprocurador de Servicios al Consumidor:

*Vigilar, coordinar y controlar los procedimientos de conciliación, arbitraje y por infracciones a la Ley dentro de la competencia de las unidades administrativas que se le adscriban;

*Suscribir las resoluciones administrativas y laudos arbitrales, y establecer los lineamientos y criterios para la aplicación de las disposiciones previstas en los artículos 29 al 124 de la Ley dentro de su competencia de las unidades administrativas bajo su adscripción;

Principales atribuciones del Subprocurador de Verificación y Vigilancia

*Establecer las políticas y lineamientos para ejercer las funciones de verificación y vigilancia en materia de precios y tarifas acordados, fijados, establecidos, registrados ó autorizados por la Secretaría ó por Dependencias de la Administración Pública Federal conforme a las disposiciones establecidas en la Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables;

*Fijar los lineamientos para practicar las funciones de verificación y vigilancia respecto del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas, pesas y medidas para la actividad comercial, instructivos, garantías y especificaciones industriales, conforme al procedimiento establecido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, así como con lo dispuesto por la Ley, el Reglamento de Distribución de Gas Licuado de Petróleo y los demás ordenamientos jurídicos que resulten aplicables.

*Suscribir todo tipo de resoluciones que se dicten dentro del ámbito de competencia de su Subprocuraduría; en los procedimientos por infracciones a la Ley, y ordenar los trámites conducentes a su sustanciación conforme a la propia Ley y los demás ordenamientos jurídicos que resulten aplicables;

Principales atribuciones del Subprocurador Jurídico:

*Coordinar, instrumentar, vigilar y controlar los procedimientos relativos a la aprobación y registro de los contratos de adhesión previstos en la Ley;

*Prestar la consultoría jurídica en la Procuraduría

*Presentar, para la consideración del Procurador los proyectos de iniciativa de leyes relacionados con la actividad de la Procuraduría, así como los proyectos del reglamento los estatutos orgánico y demás disposiciones jurídicas necesarias para la aplicación de la Ley;

*Representar a la Procuraduría y al Procurador en toda clase de procedimientos judiciales, contencioso administrativos y laborales, derivado del ejercicio de sus atribuciones e instrumentar y rendir informes en materia de Amparo;

*Ejercer ante los Tribunales competentes las acciones que competan a la Procuraduría, así como hacer valer toda clase de derechos, excepciones y defensas en cualquier procedimiento;

*Denunciar o formular querrela ante el Ministerio Público de los hechos que puedan ser constitutivos de delitos y sean del conocimiento de la Procuraduría Federal del Consumidor y, ante las autoridades competentes los actos que constituyen violaciones administrativas que afecten los intereses del consumidor.

ESTA COPIA NO SALE
DEL ARCHIVO PÚBLICO

Directores Generales

Al frente de cada una de las Direcciones Generales habrá un Director General quién será auxiliado para el despacho de los asuntos por el personal a que se refiere el artículo 4 último párrafo de este Reglamento.

Principales atribuciones más comunes de los Directores Generales dentro del ámbito de sus respectivas competencias:

*Planear, coordinar, controlar y evaluar las acciones derivadas de los programas a su cargo y del ejercicio de las atribuciones que les confiere este reglamento y estatuto orgánico.

*Administrar los recursos presupuestales que para el cumplimiento de sus funciones le sean asignados, conforme a las leyes y reglamentos correspondientes;

*Requerir a las autoridades, los proveedores y los consumidores en un plazo no mayor de quince días la información necesaria para sustanciar los procedimientos previstos en la Ley;

Delegaciones

Al frente de cada una Delegación habrá un Delegado quién será nombrado y removido por el Procurador y el cuál será auxiliado para el despacho de los

asuntos de su competencia por los servidores públicos que determine el Procurador.

Las Delegaciones no tendrán limitaciones respecto a la competencia por cuantía ó por territorio de los asuntos que conozcan.

Principales atribuciones de los delegados:

*Asesorar, orientar a los consumidores y a los proveedores en relación con sus derechos y obligaciones;

*Representar individualmente ó en grupo a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales, entidades u organismos públicos ó privados ante los proveedores;

*Recibir y atender las reclamaciones que presenten los consumidores contra los proveedores;

*Requerir a las autoridades, proveedores y consumidores la información necesaria para sustanciar los procedimientos establecidos en la Ley; así como sustanciar los procedimientos establecidos en su propia ley entre consumidores y proveedores;

*Establecer unidades de servicio, módulos y ventanillas de atención al consumidor.

Las Delegaciones ejercerán sus atribuciones de acuerdo con los lineamientos, criterios, instrucciones y acuerdos que el Procurador, los Subprocuradores, los Coordinadores Generales, la Contraloría Interna y la Dirección General de Coordinación de Delegaciones y en el ámbito de sus respectivas competencias expidan con fundamento en la Ley, el Reglamento, el Estatuto Orgánico y los demás ordenamientos jurídicos que emanen de aquella.

El Delegado será el responsable del ejercicio de las atribuciones señaladas en el párrafo previo.

Con independencia de lo anterior las atribuciones podrán ser ejercidas por los siguientes servidores públicos:

I.- Al Jefe de Departamento de Servicios al Consumidor, competará el ejercicio de las atribuciones que se indican en el Reglamento, en las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XIII, XIV, XIX, XXXIII;

2.4 Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor

De conformidad a lo previsto en los artículos 20, 22 y 27 fracción X de la Ley Federal de Protección al Consumidor y 5 y 6 del Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor el C. Alfredo Baranda García Procurador Federal del Consumidor expidió el Estatuto Orgánico que actualmente rige a la Procuraduría Federal del Consumidor.

Este Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor tiene por objeto regular la adscripción y organización interna de las unidades administrativas de la Procuraduría, así como la distribución de las funciones previstas en la Ley entre dichas unidades.

La adscripción de las unidades administrativas se rige de conformidad a lo estipulado en el artículo 4° del Reglamento de la Procuraduría para efectos de planeación, coordinación, control, seguimiento y evaluación de acciones, al Procurador, a la Subprocuraduría o la Coordinación General respectiva. (Ver anexo A)

Las Unidades de Programas del Sector Social, de Comunicación Social, la Contraloría Interna y la Dirección General de Coordinación de Delegaciones estarán adscritas directamente al Procurador, y

Las Delegaciones ejercerán sus funciones en forma desconcentrada y estarán adscritas directamente al Procurador, quién se auxiliara para tal fin de la Dirección General de Coordinación de Delegaciones.

Todas las unidades administrativas de la Procuraduría conducirán sus actividades en forma programada y con base en los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas a cargo del organismo que determine el Ejecutivo Federal, la Secretaría ó el Procurador.

De conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la Ley corresponde al Procurador, la representación, atención, trámite y resolución de los asuntos que competen a la Procuraduría Federal del Consumidor para su distribución y

desarrollo de su trabajo sujetándose siempre a lo previsto en el Reglamento y Estatuto Orgánico.

Algunas atribuciones del Procurador:

*Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos jurídicos necesarios para el cumplimiento de la Ley y otras disposiciones jurídicas concernientes a disposiciones de consumo;

*Expedir manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público para el funcionamiento de la Procuraduría;

*Adscribir orgánicamente las unidades administrativas previstas en el Reglamento.

*Establecer los criterios para la imposición de las sanciones previstas en la Ley, así como para dejarlas sin efectos, reducirlas, modificarlas ó conmutarlas a fin de preservar la equidad;

*Determinar el órgano superior jerárquico que deberá conocer y resolver los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones de la Procuraduría dictadas con fundamento de las disposiciones de la Ley de demás derivadas de ella;

*Avisar al Secretario de Comercio y Fomento Industrial (Secretario de Economía) los asuntos que son competencia de la Procuraduría; así como nombrar y remover el personal al servicio de la Procuraduría Federal del Consumidor.

Principales atribuciones de la Dirección General de Quejas y Conciliación

*Proponer y aplicar los lineamientos que deberán seguir las Delegaciones para establecer mecanismos de orientación, consulta y asesoría jurídica a los consumidores y proveedores, respecto de sus derechos y obligaciones;

*Proponer y aplicar los criterios para la recepción de las reclamaciones, la celebración de audiencias y convenios conciliatorios, calificación de actas, notificación e imposición de sanciones y medidas de apremio que realicen las Delegaciones en los procedimientos conciliatorios;

Principales atribuciones de la Dirección General de Arbitraje y Resoluciones

*Definir y proponer los criterios para la formalización, en las delegaciones de los compromisos arbitrales entre consumidores y proveedores y para la conducción de juicios arbitrales y la emisión de los laudos;

*Definir y proponer los criterios y lineamientos para la sustanciación de los procedimientos por infracciones a la Ley que se ventilen en las Delegaciones;

*Definir y proponer los lineamientos para la substanciación y resolución en las Delegaciones de los recursos de revocación que se interpongan en contra de las resoluciones que se dicten durante el procedimiento arbitral;

2.5 Leyes supletorias

La Ley Federal de Protección al Consumidor, considera como Ley supletoria sólo al Código Federal de Procedimientos Civiles, pero únicamente en materia de pruebas; en efecto la Ley contiene fundamentalmente cuatro artículos que se refieren a los medios de prueba: el artículo 107, que regula la prueba pericial; el 123 y 137 que señalan los medios de prueba admisible en el procedimiento por infracciones a la Ley y en los Recursos Administrativos, respectivamente; y en el 138 cuya parte final estatuye que en lo no previsto en la Ley con relación a las pruebas se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Sin embargo, debe hacerse la aclaración de que el precepto en última instancia señalado, contiene una disposición común a todos los procedimientos, por lo que se considera que tal disposición debió de haber quedado dentro del capítulo XIII, que se refiere a las "Disposiciones Comunes", y no haber incluido tal disposición en el artículo 138, que propiamente corresponde al capítulo XV que abarca los recursos administrativos.

Por otra parte, el señalamiento que contiene el artículo 138 de que en lo no previsto en la Ley en materia de pruebas se aplicará de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, pero se considera que tal señalamiento resulta insuficiente, ya que por la propia extensión y contenido de la Ley, no solo se presentan lagunas en materia de pruebas, sino también en muchos otros temas

procesales, como lo pueden constituir los términos, las notificaciones, los recursos, entre otros.

No obstante, tal omisión puede aplicarse supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles a la Ley Federal de Protección al Consumidor, no solo en materia de pruebas, sino también en la sustanciación de dichos procedimientos, con base en el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece que el Código Federal de Procedimientos Civiles, pueden aplicarse supletoriamente, salvo disposición expresa de la Ley correspondiente, a todos aquellos procedimientos administrativos que se sigan o transmiten ante autoridades de carácter federal, por lo que a continuación se transcribe dicho criterio, con la finalidad de tener una mejor comprensión. (29)

El Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición de la Ley respectiva), a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales, teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que el derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del Derecho, en materia procesal dentro de cada jurisdicción, es el Código respectivo el que señala las normas que debe regir los procedimientos que se sigan ante la autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario; consecuentemente la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la Ley del acto, no puede agraviar al sentenciado. (30)

(29) Amparo en revisión 7538/63. Vidiería México, S.A. 9 de marzo de 1967, 5 votos. Felipe Tena Ramírez. Precedente: Vol. XLI, Tercera Parte, p. 90.

(30) Semanario Judicial de la Federación, Sexta Epoca, vol. CXVII, 3ª. Parte, marzo de 1967, Segunda sala p.87

Respecto de la supletoriedad de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo desde este momento se hace notar que la Procuraduría Federal del Consumidor carece de conocimiento para saber en que etapa de sus procedimientos pueda aplicarse la supletoriedad a la Ley Federal de Protección al Consumidor.

En el aspecto práctico que aún no definen perfectamente, cabe destacar que la PROFECO pretende la aplicación de dicha Ley, aún sobre la que regula su propio actuar, a efecto de forzar a que se garanticen las multas que dicha dependencia impone, como una medida más de presión, basándose en la imperfección jurídica de la Ley citada, como se expondrá. Es más, se intenta su aplicación en los expedientes tramitados a conveniencia de la Procuraduría, generalmente una vez que se interpone el Recurso de Revisión conforme a la Ley de PROFECO; en otras palabras, cuando se promueve el citado medio de impugnación en contra de acuerdos de requerimiento de documentales con apercibimiento de multa (medidas de apremio), se reservan para resolver hasta la resolución definitiva, considerando que constituyen oposición a actos de trámite que se deben hacer valer y resolverse en la resolución definitiva; en el caso de acuerdos con imposición de multa, resuelven conforme a la Ley de PROFECO, lo que da lugar a presentar la demanda de nulidad respectiva.

Por otra parte, también podemos argumentar que la Procuraduría Federal del Consumidor, según la define la ley que la rige, es un organismo descentralizado de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con 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", siendo conveniente destacar que el Congreso determinó que su estructura, funcionamiento y objetivos se rigen conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Protección al Consumidor (art. 20), los Reglamentos de ésta y sus Estatutos.

Es claro que para el logro de los objetivos en la naturaleza de sus funciones, que son los de promover y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores, en función, también, de la promoción y protección de los derechos e intereses del consumidor, se realiza a través de los procedimientos de conciliación, arbitraje y, en su caso, por infracciones a la ley, establecidos en su propia Ley (capítulo XIII).

No obstante que también su propia ley señala que la Procuraduría Federal del Consumidor es un "organismo descentralizado", el Congreso de la Unión le reconoce su diferencia con el resto de la Administración Pública Federal, al excluirla expresamente de la observancia de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (art. 3º), junto con la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Procuraduría Agraria, precisamente, atendiendo a sus objetivos en la naturaleza de sus funciones, dejándolos, en consecuencia, al control exclusivo de su propia normatividad.

En esas condiciones, y considerando, además, que los actos administrativos que emanan de la Procuraduría Federal del Consumidor no se expiden sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en el capítulo tercero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y conforme lo indica, también su artículo 3º, fracción VII. Como elementos y requisitos del acto administrativo para su aplicabilidad, y más aún, de aplicarse la mencionada ley procedimental en términos de sus artículos 5º y 6º, sin duda, estaríamos en presencia de un acto administrativo nulo desde su origen.

La aplicación de la ley procedimental, además, estaría derogando el capítulo del procedimiento de la Ley Federal de Protección al Consumidor, suprimiendo en consecuencia, también, la conciliación, el arbitraje y el seguido por infracciones a la ley.

Cabe destacar también que la Ley de PROFECO en su artículo 135, prevé la posibilidad a favor del particular que considere afectados sus derechos por presumibles actos arbitrarios de la autoridad, de interponer el recurso de revisión; en consecuencia dicho medio de impugnación excluye al previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, toda vez que, por la naturaleza jurídica de la Procuraduría como organismo descentralizado de la administración pública federal, se rige por su propio marco normativo y, consecuentemente por su propio recurso.

Así pues, consideramos que la Procuraduría Federal del Consumidor al pretender aplicar supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a los procedimientos que se instauran en dicha institución, es indebida y fuera de todo contexto legal, toda vez que si bien es cierto que esta Ley en su Título Primero Capítulo Único artículo 1º señala "el presente ordenamiento, también se aplicará a los Organismos Descentralizados de la Administración Pública Federal Paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva", también es cierto que dicho precepto no señala que dicha legislación se aplicará supletoriamente a los procedimientos y resoluciones que estén previamente establecidos en el citado organismo descentralizado.

No obstante que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en el capítulo referido en el punto anterior, señala que la misma "también se aplicará a los organismos descentralizados" respecto de sus actos de autoridad, la Procuraduría Federal del Consumidor deja de considerar que para que opere la supletoriedad de una ley y de unas normas respecto de otras, se necesitan reunir diversos requisitos, definidos por la teoría y la jurisprudencia, a saber:

*Que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente y señale el estatuto supletorio, situación que en ningún momento se contempla en

la Ley Federal de Protección al Consumidor, esto es que dicha legislación admita expresamente que se podrá aplicar supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;

*Que el ordenamiento objeto de supletoriedad prevea la institución jurídica de que se trate;

*Que no obstante esa previsión, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria, y

*Que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen, de algún modo, las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida; ante la falta de uno de esos requisitos no puede operar la supletoriedad de una legislación en contra.

Concluyendo que la supletoriedad de las normas opera cuando, existiendo una figura jurídica en un ordenamiento legal, ésta no se encuentra regulada en forma clara y precisa, esto es que existan lagunas u omisiones, las cuales podrían ser subsanadas por las disposiciones que la ley supletoria contenga con relación a dicha institución jurídica, pero de ninguna manera la supletoriedad tendrá el alcance de aplicar dentro de la codificación especial relativa, a instituciones y requisitos no contemplados en la ley a suplir.

Por lo que la autoridad al aplicar supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a la Ley Federal de Protección al Consumidor en lo relativo al procedimiento y resoluciones que emite dicha Institución, no precisa

cuál es la insuficiencia que tiene la Ley Federal de Protección al Consumidor, respecto a dicha figura jurídica, por lo que no procede aplicar supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pues hacerlo equivaldría a convertirla en la Ley Directa y Principal, máxime que las figuras jurídicas a las que se pretende aplicar la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se encuentran establecidas en la Ley Federal de Protección al Consumidor en forma precisa y clara.

Asimismo, en esta última ley citada se establece el medio de impugnación a que tiene derecho el agraviado en contra de la resolución que se emita, y por tanto resulta absurdo e ilegal aplicar la Ley Federal de Procedimiento Administrativo respecto a los recursos que se interpongan, considerándola supletoria a la Ley de la Materia, cuando sólo sería válido si no se estableciera algún recurso respecto a las resoluciones que la autoridad emita.

Además es necesario acotar que resulta improcedente la supletoriedad que pretendería PROFECO ya que es de explorado derecho que opera únicamente, cuando existiendo una figura jurídica en un ordenamiento legal, ésta no se encuentra regulada en forma clara y precisa, sino que es necesario acudir a otro cuerpo de leyes para determinar sus particularidades, lo que no puede invocarse en el caso que nos ocupa; es más la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de acuerdo con el artículo 2° pudiéramos interpretar que tiene el carácter supletorio, es decir, que prevalecen todas las disposiciones de las leyes administrativas, que incluye la de PROFECO, y sólo en caso de lagunas o de remisión expresa, se aplicará aquélla.

Ahora bien, es necesario destacar también que por un lado la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 2° establece la supletoriedad, y por el otro en su artículo segundo transitorio prevé una derogación específica "de los

diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas", lo cual constituye una contradicción y una aberración jurídica, que tiende a confundir tanto a la autoridad como a los recurrentes, y que da lugar, como ha sucedido, a su aplicación indistinta según los intereses de PROFECO; por lo que en este sentido, no existe la supletoriedad como ya se explicó precedentemente, así como tampoco de la derogación mencionada ya que rompe el principio de seguridad jurídica y es violatoria de la garantía de legalidad establecida en el artículo 16 Constitucional así como atentatoria de lo previsto en el artículo 72 inciso f) el cual expresa que en el proceso de "derogación de leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación", lo cual no ha ocurrido, tan es así que se puede consultar cualquier ejemplar de la editorial que se quiera, y los preceptos de la Ley de PROFECO que regulan el recurso administrativo de revisión, continúan publicados y vigentes.

Por ello, la referencia a leyes supletorias es la determinación de las fuentes a las cuáles una ley acudiría para deducir sus principios y subsanar sus omisiones. La supletoriedad expresa debe considerarse en los términos que la legislación establece.

De esta manera, la supletoriedad en la legislación es una cuestión de aplicación para dar debida coherencia al sistema jurídico. El mecanismo de supletoriedad se observa generalmente de leyes de contenido especializado con relación a leyes de contenido general.

El carácter supletorio de la ley resulta, en consecuencia, una integración, y reenvío de una ley especializada a otros textos legislativos generales que fijen los principios aplicables a la regulación de la ley suplida; implica un principio de economía e integración legislativas para evitar la reiteración de tales principios por

una parte, así como la posibilidad de consagración de los preceptos especiales en la ley suplida.

Tomando en cuenta que la supletoriedad de las normas opera cuando, existiendo una figura jurídica en un ordenamiento legal, está no se encuentra regulada en forma clara y precisa, lo que hace necesario acudir a otra ley para determinar sus particularidades, constituye un requisito indispensable para tal efecto el que la institución jurídica de que se trate se encuentre prevista en la ley suplida, lo que debe observarse con mayor razón, cuando con motivo de dicha aplicación supletoria se pretenda justificar la promoción oportuna de un medio de impugnación que de acuerdo con la norma que lo regula ha sido presentado fuera del término legal respectivo, como sucede en el caso de que un particular pretenda justificar la interrupción del lapso con el que contó para promover un recurso, por el hecho de haber solicitado la aclaración de sentencia en contra del fallo cuestionado, a pesar de que dicha figura jurídica no se encuentre contemplada en la legislación que regula el acto del que solicitó la aclaración.

El artículo 135 de la Ley Federal de Protección al Consumidor previene expresamente la procedencia del recurso de revisión en contra de las resoluciones dictadas con fundamento en sus disposiciones, independientemente de la facultad que a la autoridad otorga el artículo 134 de la misma ley, para condonar, reducir o conmutar las multas y sanciones en general que hubiere impuesto; por tanto, debe considerarse que en materia de recursos, no cabe aplicar supletoriamente otro ordenamiento legal, pues tal supletoriedad se daría solo en el supuesto de que la mencionada Ley Federal de Protección al Consumidor no estableciera algún recurso.

CAPITULO III**EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LAS MEDIDAS DE DEFENSA E
IMPOSICIÓN PREVISTOS EN LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL
CONSUMIDOR**

El presente capítulo hace mención a los diferentes procedimientos que regula la Ley Federal de Protección al Consumidor y para poder ejercer derechos ante la Autoridad es necesario que el consumidor presente su reclamación.

Dentro de los procedimientos administrativos se pueden apreciar varias anomalías ya que en la práctica la autoridad suele aplicar la Ley a su conveniencia y no de manera imparcial.

Una de las anomalías que suele presentarse al iniciar cualquiera de los procedimientos establecidos por la Ley Federal de Protección al Consumidor es en primer término la falta de precisión relacionada con las reclamaciones, ya que si bien es cierto que la Ley hace mención a las reclamaciones también lo es que el ordenamiento que rige a la Procuraduría omite especificar qué significa para ella una reclamación procedente o improcedente, debiendo en todo caso la autoridad aplicar un criterio para la recepción de las quejas y desde el primer momento comentar al consumidor los motivos por los cuales su reclamación sería improcedente; es decir, previa la recepción de la reclamación, se debe asesorar al consumidor respecto de si es competente o no la autoridad para conocer sobre su reclamación, y así los consumidores ejercer sus derechos.

Respecto de los procedimientos administrativos regulados en la Ley Federal de Protección al Consumidor de conformidad a lo señalado en el ordenamiento antes citado primero se notifica al proveedor, desde este momento se debe tomar en cuenta si efectivamente la Autoridad notifica en tiempo y con los requisitos que marca el artículo 104 de la Ley en cita, comúnmente la Autoridad al momento de realizar las notificaciones, así mismo se continúa con la práctica errónea de realizar las notificaciones por estrados, o simplemente no reúnen los requisitos formales que requiere la propia Ley, lo que vulnera el principio de legalidad que prevé el artículo 16 de la Constitución, y 104 de la Ley de la materia que indica

que estas deben ser personales, éstas últimas deben realizarse por notificador o por correo certificado con acuse de recibo del propio notificado o por cualquier otro medio fehaciente autorizado por la Ley.

De manera posterior al cumplimiento formal de las notificaciones se tienen las audiencias de conciliación, comúnmente la autoridad levanta un acta misma que llega a carecer de elementos importantes tales como la fundamentación y motivación de los actos, competencia tanto de la autoridad como de quién en su momento suscribe los actos violando de nueva cuenta no solo las garantías contenidas en los artículos 14 y 16 sino también los preceptos que la Ley establece.

En la Ley Federal de Protección al Consumidor existe una obligación muy importante que se encuentra señalada en el artículo 113 y ésta es la principal labor del conciliador para exponer a las partes las opciones de solución, lamentablemente en la practica esto no suele suceder ya que la Autoridad se limita única y exclusivamente a iniciar el procedimiento por infracciones a la Ley sin exponer razonamientos legales para iniciar dicho procedimiento.

La autoridad tiene la obligación de analizar todas las pruebas que se estimen necesarias presentadas por el proveedor según sea el caso, mas sin embargo dicha institución únicamente da valor probatoria a los documento anexados al ofrecimiento de pruebas desechando comúnmente todas las pruebas que no sean documentales, en la practica lo antes mencionado se aplica de manera genérica, por lo que no tiene razón de ser que la propia autoridad estipule, que en materia de pruebas existe la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles si a fin de cuentas en la práctica sólo les da valor probatorio a las documentales, y esto cuando a criterio de ella se les pueda dar dicho valor dentro del procedimiento.

En lo relativo a la emisión de las resoluciones administrativas la Procuraduría suele exceder de sus atribuciones aplicando multas excesivas a los proveedores con la finalidad se puede decir de sancionar por sancionar perdiendo de vista que la aplicación de la multa no garantiza la protección de los derechos del consumidor, por eso se recomendaría a la autoridad de que antes de tomar por iniciativa propia la decisión de someter al proveedor a un procedimiento por infracciones a la Ley, tratar de ejercer sus objetivos como el de proteger los derechos del consumidor, es decir, dentro de lo mas viable obtener la conciliación de los intereses procurando satisfacer la pretensión de los consumidores.

Cuando no se obtiene una conciliación la autoridad emite una resolución administrativa donde puede o no sancionar al proveedor, es decir, de tener razón el consumidor de que el proveedor haya infringido algún precepto de la ley y vulnerado sus derechos la autoridad impondrá una sanción al proveedor, de no existir infracción la resolución que emita la procuraduría será absolutoria es decir, la autoridad se limitaría a acordar que no se infringió precepto alguno de la ley.

Por lo tanto, se limitará a no imponer ninguna sanción al proveedor; sin embargo, la autoridad al emitir la resolución casi siempre sanciona al proveedor sin considerar que la multa ocasiona no se satisfaga la reclamación del consumidor, por lo que independientemente de que se le deja a salvo sus derechos el papel de la autoridad de proteger los derechos del consumidor, deja al consumidor en estado de indefensión, pudiendo en todo caso hacer valer sus derechos ante diversas instancias.

El problema que luego enfrentarán los consumidores es que para iniciar un procedimiento ante otra instancia deberán tener gastos que gravaran sobre todo a quienes carecen de recursos, por lo que, debido a este tipo de situaciones es más conveniente que la autoridad trate de solucionar las reclamaciones y evite imponer

multas que no ayudan al consumidor, puesto que de la multa NO recibe nada ni la autoridad ni el consumidor; también, es conveniente, que la Procuraduría Federal del Consumidor represente al consumidor hasta sus últimas consecuencias, siempre y cuando tenga los elementos que apoyen su gestión ya que en la práctica la autoridad excede sus atribuciones.

En el Diccionario Jurídico Espasa se entiende como consumidor a "el destinatario de bienes y servicios", por lo que debe reservarse para el ciudadano a destinatario de bienes. (31)

Para Ovalle Favela se considera consumidor "a la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta, como destinatario final, productos, bienes o servicios." (32)

No es consumidor quién adquiera, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlas en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros (artículo 2º. Fracción I).

Se considera proveedor "a la persona física que habitual o periódicamente ofrece, distribuye o vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios.(33)

(31) Diccionario Jurídico Espasa, Editorial Calpe, 1991, Madrid, p. 236.

(32) Ovalle Favela, José, "Comentarios a la Ley Federal de Protección al Consumidor, Primera Edición, Editorial McGrawHill, 1995, México, p. 12.

(33) Idem

3.1 Tipos de reclamación

Para accionar un derecho ante la Procuraduría Federal del Consumidor es necesario que exista el incumplimiento de una obligación derivado de la contratación de un bien ó prestación de un servicio, lo cuál se traduce en derechos y obligaciones de las partes dependiendo del tipo de contrato que en su momento se haya celebrado. La Procuraduría Federal del Consumidor en su ordenamiento estipula como es que los reclamantes pueden presentar sus reclamaciones y así dar curso a las mismas mediante las formalidades que su propia Ley establece.

Se considera que la reclamación es el acto por medio del cuál el consumidor da inicio al procedimiento conciliatorio que se sigue ante la Procuraduría, y además de que se facilite a los consumidores el ejercicio de sus derechos, para esos efectos el artículo 99 de la Ley de la materia, prevé que la reclamación se puede presentar en forma escrita, oral o por cualquier otro medio idóneo.

Reclamación escrita.- Se considera a ésta al documento en el cual el consumidor redacta su inconformidad respecto al incumplimiento por el proveedor de bienes o prestador de servicios, para solicitar a la autoridad su intervención con la finalidad de solucionar su conflicto.

Reclamación personal.- Es aquella en la cuál el consumidor acude de manera personal o mediante representante al área de recepción de quejas a manifestar su inconformidad respecto del incumplimiento de un proveedor de bienes o prestador de servicios, con la finalidad de que se cite a dicho proveedor o prestador de servicio para que éstos últimos presenten una alternativa de solución,

respecto de la problemática planteada y así poder decir que sus derechos se han hecho valer y el proveedor ha dado cumplimiento a su pretensión.

3.1.1 Procedencia e improcedencia de las reclamaciones

Para que dichas reclamaciones sean procedentes se debe de cumplir, con los requisitos señalados en el artículo 99 de la Ley Federal de Protección al Consumidor siendo éstas las siguientes:

- Nombre y domicilio del reclamante

- Descripción del bien o servicio que se reclama, y relación suscrita de los hechos;

- Señalar nombre y domicilio del proveedor que se contenga en el comprobante o recibo que ampare la operación materia de la reclamación o, en su defecto, el que proporcione el reclamante.

Sin embargo al hablar de improcedencia en una reclamación es porque la misma carece de una de los requisitos mencionados con anterioridad (artículo 99), mas sin embargo en la Ley Federal de Protección al Consumidor en su artículo 101 da la pauta para rechazar de oficio las reclamaciones notoriamente improcedentes.

Aunque en dicho precepto se menciona que la autoridad tiene la atribución de desechar de oficio una reclamación por ser improcedente, el mismo carece de

precisión puesto que resulta ser muy vago saber cuáles serían en sí las reclamaciones improcedentes ante ó para dicha autoridad.

En dicho precepto se debería especificar la improcedencia notoria de la reclamación, es decir, como su nombre lo indica, las causas que impidan atender la reclamación a través del procedimiento conciliatorio y no a la fundamentación ó falta de fundamentación de la reclamación.

Ovalle Favela hace mención a que la ley no especifica las causas de improcedencia notoria de la reclamación, pero si recurrimos a la teoría de los presupuestos procesales podemos afirmar que dichas causas consisten esencialmente en aquellas condiciones mínimas que deben estar presentes ó ausentes para que se pueda constituir y desarrollar válidamente el procedimiento conciliatorio, dichas condiciones se pueden referir a la Procuraduría Federal del Consumidor ó a los demás sujetos que intervienen en el procedimiento conciliatorio. (34)

Dado el caso en que el receptor determine que una reclamación es notoriamente improcedente, se limitará a indicar que la misma no puede sustanciarse a través del procedimiento conciliatorio por causas estrictamente formales; pero no resuelve de modo alguno la justificación ó fundamentación de la reclamación.

En lo concerniente a la Procuraduría Federal del Consumidor, es posible que se pueda encontrar desde el inicio del procedimiento, y con base

(34) Ibid.p.199

exclusivamente en la reclamación, la incompetencia manifiesta e indudable de dicho organismo público descentralizado, por no tratarse de un consumo entre proveedor y consumidor, sujeto a la Ley Federal de Protección al Consumidor, por ejemplo: la prestación de servicios profesionales.

Con relación al consumidor; puede suceder que de forma evidente de la propia reclamación resulta que no se trata de un consumidor final, sino de un consumidor intermedio, mismo al cuál no se le otorga la protección de la Ley, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 2º. Fracción I de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Finalmente, en lo tocante al proveedor, puede suceder que de la propia reclamación se advierta que se dirija contra una operación o servicio prestado por alguna de las Instituciones y Organizaciones Financieras señaladas en el artículo 5º de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Asimismo debemos establecer como causa de improcedencia o procedencia de una reclamación, los plazos de presentación de las reclamaciones, ya que, el artículo 105 de la ley en comento establece:

Salvo lo dispuesto en esta ley, los consumidores deberán presentar reclamación dentro de los seis meses siguientes a cualquiera de los siguientes supuestos; o el que ocurra primero;

I.- Tratándose de enajenación de bienes o prestación de servicios:

- A partir de que se expida el comprobante que ampare el precio o la contraprestación pactada;

- A partir que se pague el bien o sea exigible total ó parcialmente el servicio;

o

- A partir de que se reciba el bien, o se preste efectivamente el servicio.

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

- A partir de que se expida el recibo a favor del que disfruta el uso o goce del tiempo temporal; o

- A partir de que se cumpla efectivamente la contraprestación pactada a favor del que otorga el uso o goce temporal.

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

Como se observa del precepto anteriormente descrito, se establecen plazos para la prestación de la reclamación correspondiente, sujetas las mismas a diversos supuestos o eventos para el inicio del cómputo de dichos plazos.

Sin embargo hemos de aclarar que en la actualidad se llegan a recibir tanto en las Delegaciones Metropolitanas como Federales todo tipo de reclamaciones.

Una vez analizado lo anterior, podemos concluir que únicamente deben ser procedentes aquellas reclamaciones presentadas ante la Procuraduría Federal del Consumidor, en los casos en que comerciantes prestadores de servicios o algún ente que reúne las características del proveedor, desarrollen actividades de producción, distribución y comercialización de bienes a lo originalmente contratado, será procedente la reclamación interpuesta por los consumidores.

3.2 Procedimientos administrativos regulados por la Procuraduría Federal del Consumidor

Respecto de los procedimientos que estipula la ley de la materia es necesario entender que significa la palabra proceso y procedimiento, los términos proceso y procedimiento de manera indebida se llegan a ampliar como sinónimos. El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva de litigio, mientras que el procedimiento se reduce hacer una coordinación de actos en marcha, relacionados entre sí por la unidad del efecto jurídico final que puede ser de un proceso o el de una frase o fragmento. El "proceso" es un conjunto de procedimientos, entendiéndose éstos como conjunto de formas o manera de actuar. (35)

El "procedimiento" se refiere a la forma de actuar, la palabra procedimiento es el campo jurídico no debe ni puede ser utilizada como sinónimo de proceso. (36)

(35) Gómez Lara, Cipriano, Teoría General de Proceso, Séptima Edición, Editorial UNAM, México 1981, p. 251
(36) Idem, p. 251 y 252

Para hablar de procedimiento primero definiremos el significado de ésta palabra; para el maestro Rosalío Bailón Valdovinos define el procedimiento como "el conjunto de actuaciones que se realizan ante el órgano jurisdiccional para que éste resuelva una controversia". (37)

El procedimiento administrativo en la vida cotidiana enseña que conviene que la voluntad administrativa se forme, manifieste y pueda ser "impugnada, a través de una serie de actos.

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

Así encontramos que la Ley misma regula tres procedimientos; se señala expresamente el procedimiento conciliatorio (artículos 111-117), el procedimiento arbitral (artículos 118-122) y el procedimiento por infracciones a la ley (artículo 123).

3.2.1 Procedimiento conciliatorio

Este procedimiento se inicia con la reclamación del consumidor, presentada y admitida la reclamación la Procuraduría debe señalar día y hora para la

(37) Bailón Valdovinos, Rosalío, Derecho Procesal Civil, Primera Edición, Editorial Pac, México, 1993. p. 210.

celebración de la audiencia de conciliación, que es el momento fundamental del procedimiento conciliatorio.

Como una formalidad esencial de este procedimiento, el artículo 111 de la Ley de referencia establece que entre la fecha de notificación de la reclamación al proveedor y la audiencia de conciliación, deben mediar cuando menos, cuatro días, con la finalidad de que el proveedor pueda rendir su informe relacionado con los hechos y comparecer a la audiencia de conciliación.

El último párrafo del artículo en comento autoriza que la conciliación se lleve a cabo no sólo a través de la audiencia, sino también por comunicación telefónica o cualquier otro medio idóneo, supuesto en el cuál deberán ratificarse por escrito los compromisos asumidos, en éste caso la conciliación se agiliza al utilizarse esta clase de comunicaciones pero por razones de seguridad jurídica el resultado tiene que formalizarse por escrito.

Por otra parte el artículo 112 prevé las consecuencias de la falta de rendición de informe y de la incomparecencia tanto del proveedor como del consumidor a la audiencia de conciliación.

Sin embargo de este artículo se puede deducir que el proveedor tiene que presentar un informe por escrito relacionado con los hechos expuestos en la reclamación y comparecer ante la Procuraduría el día y hora señalado para la celebración de la audiencia de conciliación, con la misma notificación efectuada al proveedor, la Procuraduría debe apercibir al proveedor de que si no cumple con alguno de éstas supuestas se le impondrá alguno de los medios de apremio previstos en el artículo 25 de la Ley.

Una vez que se ha efectuado la notificación y el apercibimiento al proveedor y si este no cumple con la rendición del informe o simplemente no compareciera la Procuraduría deberá citar a una segunda audiencia, requiriendo al proveedor el cumplimiento de la conducta omitida y hacerle el apercibimiento de que en caso de no cumplirlo, impondrá una nueva medida de apremio, en el caso de ser reiterativa el proveedor y no comparecer ó no presentar el informe requerido independientemente de aplicársele una nueva medida de apremio se producirá de que es cierto lo manifestado por el consumidor en su reclamación.

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

Así en el artículo 113 se describen los deberes del conciliador, quién debe de exponer a las partes un resumen de la reclamación y del informe presentado, es obligación del conciliador poner de manifiesto a las partes cuáles son los puntos en las que existe acuerdo entre ellas y sobre todo los puntos de controversia, debiendo el conciliador proponer a las partes una o varias opciones de solución, las cuáles deben tener como situación esencial un respeto en cuanto a los derechos y obligaciones entendiéndose así como el justo equilibrio entre las partes.

En dicho procedimiento el conciliador puede requerir a las partes la presentación de medias de prueba que estime necesarios para sustanciar el procedimiento conciliatorio, también prevé la facultad del conciliador para suspender la audiencia cuando lo estime pertinente, a instancia de ambas partes ó

hasta en dos ocasiones, por último se establece la regla que audiencia se deberá levantar un acta circunstanciada.

Con la finalidad de que el procedimiento conciliatorio se desarrolla supuestamente de manera ágil y eficiente el artículo 115 de la Ley en comento prevé que los acuerdos de trámite que emita el conciliador no admitirán recurso alguno.

Para el maestro Ovalle Favela considera como acuerdo de trámite a "todas aquellas determinaciones dirigidas fundamentalmente a impulsar el procedimiento conciliatorio y que no impliquen la afectación de los derechos sustantivos de las partes". (38)

El procedimiento conciliatorio puede terminar tanto las partes llegan a un convenio aprobado por la Procuraduría (artículos 110 y 115), cuanto las partes manifiestan su voluntad de no celebrar ningún acuerdo conciliatorio que es el supuesto contemplado en el artículo 116.

En este orden, el conciliador debe invitar a las partes a que sometan sus diferencias al arbitraje, y a que designen como arbitrio a la Procuraduría o bien a algún arbitrio reconocido.

El artículo 122 señala que la Secretaría "Llevará una lista de arbitrios independientes, oficialmente reconocidos para actuar como tales"

(38) Op. Cit. p. 219, 220.

Esto con la finalidad de satisfacer sus pretensiones sin necesidad de reclamación ó procedimiento conciliatorio previos.

Ahora bien, en el caso de que las partes no estén de acuerdo en someter sus diferencias al arbitraje, el conciliador debe dictar una resolución en la que ponga fin al procedimiento conciliatorio y deje "a salvo los derechos de ambas partes" teniendo a criterio de cada uno de las partes la decisión de poder demandar ante las autoridades competentes.

Usualmente la procuraduría al concluir la etapa conciliatoria e iniciar el procedimiento por infracciones, siempre acuerda dejar a salvo los derechos de la parte consumidora, dicha conducta es aplicada por la autoridad con la finalidad de que el consumidor pueda ejercer sus derechos ante otra instancia, en muy pocas ocasiones deja a salvo los derechos de los proveedores, sometiéndolo de manera arbitraria en la mayoría de los casos al procedimiento por infracciones a la ley.

3.2.2 Procedimiento arbitral

La Ley Federal de Protección al Consumidor publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992 en su capítulo XIII sección tercera contempla el procedimiento arbitral, siendo este el medio a través del cuál dos ó mas personas someten a un tercero, denominado árbitro, sus diferencias para que las resuelva conforme a derecho.

La Procuraduría Federal del Consumidor, ha sido árbitro y tiene su antecedente remoto en la Ley Federal de Protección al Consumidor, en su artículo

59 fracción VIII inciso b), c), d) y e), publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 05 de Febrero de 1976, cuando por primera ocasión delega facultades en materia de arbitraje a un Subprocurador Técnico y al Director General de Conciliación y Arbitraje, mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del 1° de julio de 1977.

El antecedente mas reciente, respecto de la facultad de la fundamentación del arbitraje, la encontramos en el Reglamento y en el Estatuto Orgánico, ambos de la Procuraduría Federal del Consumidor publicado en el Diario Oficial de la Federación los días 23 y 24 de agosto de 1994, respectivamente el Reglamento contempla el arbitraje en los artículos 10 fracciones I y IV, a las facultades del Subprocurador de Servicios al Consumidor, el artículo 16 fracciones IV, VII, VIII a las facultades de los Delegados y el artículo 17 fracción I en relación al artículo 16 fracciones IV, VII y VIII a las facultades del Jefe del Departamento de Servicios al Consumidor de las Delegaciones.

En cuanto al Estatuto Orgánico de la Ley Federal de Protección al Consumidor en su artículo 8 fracción I, II, V y VI, se refiere a las atribuciones del Director General de Arbitraje y Resoluciones.

El juicio arbitral, conforme a la Ley vigente en sus artículos 110, 117, 118, 119, 120, 121 y 122, contempla que el arbitraje puede ser a elección de las partes en amigable composición ó en estricto derecho. Cabe hacer notar que en ambos casos, se debe de señalar con precisión los puntos esenciales de la controversia.

Es de vital importancia, tomar en cuenta que el arbitraje en amigable composición debe ser impulsado, en virtud de que en el mismo se evitan

formalidades, se simplifica el procedimiento y se reduce notoriamente su duración, respecto al de estricto derecho.

Por lo que en todos los caso en que se sometan a las partes deben exhortarlas enfáticamente, sobre la conveniencia del arbitraje en amigable composición.

Para el desarrollo del juicio arbitral en estricto derecho, es necesario que se haya fijado el negocio arbitral, la presentación de la demanda con los documentos que justifiquen la acción y en su caso la contestación; pruebas, admisión y desahogo de aquellas que así lo requiera; y una vez cumplidos éstos trámites se esté en posibilidad de emitir el laudo arbitral o sentencia arbitral conducente.

La Procuraduría puede ser designada como arbitrio sin necesidad de que haya habido una reclamación o procedimiento conciliatorio previos, de modo que las partes pueden designar a la Procuraduría como arbitrio en conflicto determinado.

El acuerdo de las partes para someterse al arbitraje puede adoptar la forma de compromiso arbitral, sin embargo, el artículo 118 de la ley exige, como requisito de validez, que el acuerdo arbitral en el que las partes designen como arbitrio a la Procuraduría conste precisamente en acta levantada por ésta en la que señalan con precisión los puntos esenciales de la controversia y se especifique si el arbitraje deberá ser resuelto conforme a las reglas de "estricto derecho" o bien conforme a la equidad "en amigable composición", éstas dos formas de resolver el arbitraje se refieren los artículos 119 y 120 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Ahora bien, el arbitraje en amigable composición es aquel en el cuál el árbitro es facultado expresamente por las partes para que decida la controversia sin apearse a las reglas de derecho vigente, sino con base en criterio de "equidad" o "en conciencia y a buena fe guardada" como lo indica el artículo 119.

Esto significa que las partes señalan cuál va a ser el objeto del arbitraje y donde el árbitro sin sujetarse a todas las reglas del procedimiento va a resolver a su legal saber y entender, siendo un procedimiento simplificado y breve respetando las formalidades esenciales.

El arbitraje en estricto derecho consiste en aplicar normas de derecho vigente, pactadas entre las partes, respetándose términos y formalidades procedimentales, para resolver el conflicto, es decir las partes formulan compromisos en el que fijaron las del procedimiento que convencionalmente establezcan, aplicándose supletoriamente el Código de Comercio y, a falta de disposición en dicho Código, el ordenamiento procesal civil aplicable.

Por otra parte el artículo 121 hace referencia a la emisión del laudo, es decir, en ambas casos se emitirá un laudo ya sea que este fuese emitido a criterio de la Procuraduría o por el arbitrio designado por las partes este laudo deberá cumplimentarse en el plazo de 15 días naturales contados a partir de la fecha de notificación del laudo arbitral, para que se cumpla ó se inicie su cumplimiento, plazo que puede ser modificado por convenio de las partes. Artículo 121 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Como anteriormente se cito en el artículo 122 de la Ley en cita se estipula que la Procuraduría debe contar con una "lista de árbitros independientes, oficialmente reconocido para actuar como tales".

En el párrafo segundo del artículo 122 por su ubicación, parecería estarse refiriendo exclusivamente al procedimiento arbitral, que se debe de seguir ante los árbitros "oficialmente reconocidos", sin embargo su contenido es aplicable a todos los juicios arbitrales que se sigan con fundamento en la ley, por lo que el árbitro designado sólo debe admitir el recurso de revocación, contra resoluciones dictadas durante el procedimiento arbitral, pero no admitirá ningún recurso contra el laudo.

La aclaración del laudo arbitral debe solicitarse dentro de las dos siguientes a la fecha de su notificación, es decir la parte demandada si se encuentra inconforme con la resolución de dicho laudo debe en el término que señala la Autoridad presentar el medio de impugnación que corresponda.

3.2.3 Procedimiento por infracciones a la ley

Después de que ha pasado la etapa conciliatoria y si se cumple el supuesto de que no hubo conciliación o no se llegó a un acuerdo que conviniera a las partes, y estos tampoco aceptan designar a someterse al arbitraje de la Procuraduría, el expediente en turno se deberá remitir a un procedimiento denominado: Infracciones a la Ley, en el que se deja a salvo los derechos del consumidor para que los haga valer en la vía y forma legal que más convenga a los intereses.

Dicho procedimiento se encuentra regulado en el artículo 123 precepto que establece el procedimiento que deberá seguir la Procuraduría Federal del Consumidor antes de imponer una sanción a quién prueba haber incurrido en una infracción a la ley. Este precepto tiene como finalidad esencial otorgar la garantía de audiencia a la persona que pueda ser afectada por la imposición de una

sanción, respetando las formalidades esenciales del procedimiento establecido en el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este procedimiento también puede derivarse tanto de una reclamación formulada por un consumidor, en la que no se haya obtenido un convenio conciliatorio, es decir ambas partes efectuaron un convenio y la autoridad señala nueva fecha de audiencia para cumplimiento de convenio y en dicha fecha el proveedor incumple este convenio, el consumidor puede solicitar a la autoridad inicie el procedimiento por infracciones a la Ley.

La primera condición que debe satisfacer el procedimiento, consiste en la notificación al presunto infractor por parte de la Procuraduría, de los hechos motivo del procedimiento, es decir, la supuesta infracción a la ley, para que tenga una oportunidad razonable de defensa.

Esta notificación deberá ser personal, de acuerdo con lo que dispone el artículo 104 fracción I, en el que la Autoridad debe hacer saber al probable infractor, que tiene un plazo de diez días hábiles para ofrecer las pruebas que estime pertinentes y hacer las manifestaciones "que a su derecho convenga". Artículo 124 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Una vez que la Procuraduría admita las pruebas, deberá señalar al oferente el plazo dentro del cual deberá presentarlas, dichas pruebas tienen que ser valoradas conforme a derecho por la autoridad en su resolución, otra situación que cabe satisfacer el procedimiento es la que establece el tercer párrafo del artículo 123, y consiste en que la Procuraduría otorgará al proveedor un plazo de dos días hábiles para que formulen alegatos.

La Procuraduría debe emitir, dentro de los quince días siguientes, su resolución administrativa, en la que determinará si se cometió o no la infracción, y por consiguiente, imponer o no alguna sanción administrativa, dicha resolución debe estar debidamente fundada y motivada conforme a lo que dispone el artículo 16 Constitucional y con base a los criterios que señala la propia Ley, particularmente en sus artículos 131 y 132.

Especial importancia tiene el que se determina de manera clara en que consistente la conducta infractora, de acuerdo a las circunstancias y pruebas aportadas por las partes, auxiliándose de los argumentos que se invocan en los alegatos.

Sin embargo, no se debe de perder de vista el hecho de realizar sólo un análisis de aquellas pruebas en las que se plasme de manera precisa en qué consiste la conducta infractora.

Cabe señalar que la resolución administrativa no es una declaración de condena de los derechos y obligaciones de las partes que recíprocamente se deben el uno frente al otro, sino es la determinación de la infracción o no infracción a la ley.

3.3 Términos

Se hace referencia a este concepto en virtud de que en la Ley existen varios preceptos que estipulan términos para poder ejercer acciones ante la Procuraduría.

Concepto de la palabra término. "momento en que un acto jurídico debe iniciar o cesar sus consecuencias. (39)

Para Bailón Valdovinos la palabra término significa plazo (40)

Se entiende entonces que la palabra "término" es el plazo estipulado en un ordenamiento para poder alguna acción ó derecho ante determinada aún según sea el caso.

En la Ley Federal de Protección al Consumidor existen diversos artículos que estipulan un término para que los consumidores puedan ejercer acciones, es decir, que las mismas se encuentren en tiempo para hacer valer sus derechos y que éstas a su vez sean respetados.

En el artículo 105 de la Ley Federal de Protección al Consumidor hace referencia al plazo que tienen los consumidores pero presentar su reclamación dentro de los seis meses siguientes, debiendo el consumidor apearse a alguno de los supuestos que dicho artículo establece existiendo en este caso diferentes eventos para el inicio del cómputo de dichos plazos.

El artículo 103 de la Ley también señala un plazo para notificar al proveedor a partir de la fecha de recepción y registro de la reclamación, este plazo de 15 días carece de relevancia jurídica para la defensa del proveedor, por lo que su

(39) Martínez Morales, Rafael I, Diccionario Jurídico Temáticos, Primera Edición, Editorial Harla, Volúmen 3, 2000, México, p. 257.

(40) Bailón Valdovinos, Rosalío. Op. Cit. p. 20.

incumplimiento no afecta en modo alguno las formalidades esenciales del procedimiento, en cambio sí es fundamental desde los derechos e intereses del proveedor, el que la notificación de la reclamación se entregue a dicho proveedor precisamente por lo menos cuatro días antes de la audiencia de conciliación como lo ordena el artículo 111.

Con relación al procedimiento arbitral la autoridad está obligada a emitir el laudo correspondiente y a verificar su cumplimentación dentro de los 15 días siguientes a la fecha de su notificación (artículo 121). Respecto de la aceptación al recurso de revocación que comprende la autoridad debe resolver por el arbitrio designado en un plazo no mayor de 48 horas el cuál estará sujeto a aclaración dentro de los 2 días siguientes a la fecha de su notificación.

Dentro del procedimiento por infracciones la autoridad está obligada de conformidad con lo estipulado en el artículo 123 ha emitir la resolución administrativa que corresponda en un término de quince días.

3.4 Pruebas

La palabra prueba tiene una gran variedad de significado ya que se emplea no sólo en derecho, sino también en otras disciplinas. Etimológicamente hablando la palabra prueba significa acción y efecto de probar.

Se entiende por prueba a los diversos medios probatorios o sea al conjunto de instrumentos por los cuales se persigue dar al juzgador el cercioramiento sobre las cuestiones controvertidas.

Ovalle Favela en un artículo que ha publicado en la "Revista de la Facultad de Derecho en México" se ha atrevido a dar una definición advirtiéndose que ésta palabra tiene dos sentidos, en uno estricto y en otro amplio; prueba en estricto sentido es la obtención del cercioramiento judicial acerca de los hechos indispensables para la resolución del conflicto sometido a prueba; en sentido amplio, comprende todas las actividades procesales que se realizan a fin de obtener dicho cercioramiento con independencia de que éste se obtenga o no. (41)

El artículo 124 en la Ley Federal de Protección al Consumidor, otorga a la Procuraduría la facultad para solicitar a la persona que haya presentado la reclamación de las cuáles se derive el procedimiento por infracciones a la ley, que aporten las pruebas que demuestren la existencia de la infracción a la ley objeto de la reclamación.

En el procedimiento por infracciones a la ley la autoridad en la propia notificación cabe hacer saber al probable infractor que tiene un plazo de diez días hábiles para ofrecer las pruebas que estime pertinentes, dentro de este procedimiento la Procuraduría establece otorgarle al probable infractor un plazo en dos días hábiles para que formule sus alegatos.

El artículo 138, hace mención al plazo que se da al interesado para las pruebas que ameriten desahogo, y a su vez expresa la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles que al artículo en comento prevé exclusivamente en materia de pruebas.

La supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, resulta a todas luces insuficiente ya que la ley regula de manera incompleta las pruebas, por ésta razón, habría resultado pertinente que la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, se previniera no sólo en materia de pruebas, sino en general, para todos los procedimientos regulados en la ley, con exclusión del Juicio arbitral.

El artículo 137 permite que el recurrente ofrezca en el mismo escrito de interposición del recurso, cualquier tipo de medio de prueba, con excepción de la confesional, el recurso de revisión como ya se había dicho es un medio para impugnar una resolución administrativa, el recurrente no solo ofrecer más de prueba que las documentales del expedientes respectivo o los que obran en su poder según sea el caso, debiendo acompañar éstas al escrito de interposición del recurso.

3.5 La resolución administrativa

La resolución administrativa como un asunto que emana de la autoridad de la misma naturaleza, y que referida a la Procuraduría Federal del Consumidor, tiene por objeto el determinar la situación particular del denominado proveedor ante la propia Ley Federal de Protección al Consumidor.

Para efectos del ordenamiento jurídico mencionado, se entiende por resolución administrativa, la determinación emitida por la Autoridad en un caso concreto, sobre la existencia o no de una violación a la ley en cita, con las consecuencias que la misma contempla.

Una vez que se han agotado las etapas enmarcadas dentro del procedimiento por infracciones a la Ley, establecido en el artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, esto es, la etapa probatoria o demostrativa y la conclusiva de alegatos, se llega a la etapa final de dicho procedimiento que consiste en el pronunciamiento de la resolución administrativa respectiva, en la cuál la Procuraduría determinará si se cometió o no alguna infracción legal por el proveedor y poder sancionar la misma.

En consecuencia, por ser la etapa final del procedimiento cuando adquiere plena relevancia los conceptos de infracción y de sanción en la esfera administrativa, puede decirse que por "Infracción" debe entenderse la conducta de una persona que viola una disposición legal, por no hacer lo que en ella se ordena o hacer lo que prohíbe, en tanto que, por "sanción" puede decirse que constituye la consecuencia desagradable para una persona, por no ajustarse a lo preceptuado por una ley administrativa y por ello tiene así mismo un fin preventivo o intimidatorio que pretende disuadir de la comisión de futuras infracciones, tanto al sancionado, como al resto de la comunidad de proveedores de bienes y servicios.

La actividad realizada en el procedimiento por infracciones a la Ley, persigue alcanzar una meta, la cuál lo es la resolución administrativa, misma que cuando así corresponde, es la expresión de la facultad sancionadora de la Procuraduría Federal del Consumidor. En estas condiciones y siguiendo las pautas de la doctrina procesal, tratándose de la resolución administrativa pueden distinguirse dos significados: uno como acto jurídico y otro como documento.

En la primera hipótesis Acto administrativo es "el acto por el cuál una Autoridad Administrativa, como lo es la Procuraduría Federal del Consumidor, decide previo examen del caso que se ha cometido s su conocimiento, si ejercita o

no la potestad sancionadora de la que se encuentra investida. La resolución es emanada por la Autoridad Administrativa, que contiene el texto de la decisión emitida siendo hecha por escrito.

Así pues, precisado lo anterior se hará alusión a la resolución administrativa desde dos aspectos: su estructura formal y los requisitos internos ó substanciales que debe cumplir.

Desde el punto de vista formal toda resolución administrativa debe cumplir con los elementos siguientes:

***Datos de Identificación.-** El lugar, la fecha, la mención de la dependencia donde se emite la resolución, nombre del consumidor y del proveedor, así como también el tipo de procedimiento que se culmina.

***Narración.-** La exposición de los hechos acontecidos durante el procedimiento, hasta que el expediente se remitió al área de resoluciones para dictarse la resolución del caso.

***Motivación y Fundamentación.-** El artículo 16 constitucional impone a todas las autoridades el deber de motivar y fundar sus actos, cuando estos afecten de alguna manera la esfera jurídica de los particulares. De manera concreta, puede decirse que a través de la fundamentación debe exponer la autoridad las razones de derecho que justifiquen el acto de molestia y por medio de la motivación debe manifestar las razones de hecho conforme a las cuáles consideró aplicables al caso el dispositivo ó disposiciones legales que hubiera invocado.

*Resolución.- Esta parte es la que condensa la decisión de la Autoridad Administrativa en el caso concreto.

*Autorización.- La resolución debe estar firmada por el funcionario competente, en términos de lo dispuesto, tanto por el Reglamento como en el Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor, este elemento comúnmente aparece en el párrafo final de la resolución que se emite.

Los requisitos internos o substanciales de la resolución administrativa consisten en que, tomando en cuenta que el régimen jurídico mexicano, la motivación y fundamentación de los actos, no es exclusiva de los órganos jurisdiccionales, sino que se extiende a todo acto de Autoridad, según lo dispone el artículo 16 constitucional, puesto que "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la Autoridad competente", por ende la Autoridad esta obligada a motivar y fundamentar la causa legal del procedimiento y en la especie, la Procuraduría Federal del Consumidor tiene el deber jurídico de manifestar los preceptos en los que funde su actuación (fundamentación) y los motivos y razonamientos que lleven a este ente administrativo a la aplicación de tales preceptos al caso concreto (motivación).

En este orden de ideas, la resolución administrativa debe cumplir con dos elementos de fondo a saber:

La fundamentación y motivación de la infracción legal cometida por el proveedor sujeto al procedimiento por infracciones a la Ley y también, La individualización de la sanción administrativa que en caso debe imponerse al infractor.

Por otra parte, en términos generales en toda resolución debe realizarse una síntesis tanto de la reclamación que formuló el consumidor, como de l informe rendido por el proveedor y demás escritos en los que el presunto infractor hubiera esgrimido sus defensas. Enseguida deberá determinarse la existencia de la vinculación jurídica entre los interesados y a continuación el resolutor debe formular desde el punto de vista lógico un silogismo, cuya premisa mayor es la norma jurídica aplicable; la premisa menor, los hechos motivo del procedimiento, visto a través de las pruebas aportadas por las partes, para llegar a la conclusión, que es la aplicación de la norma abstracta al caso concreto, estableciéndose si el proveedor realmente incurrió en violación al dispositivo legal aplicable, lo anterior es una regla general que debe realizar el resolutor.

Si del análisis del expediente del caso, resulta que el proveedor ha cometido alguna infracción a los preceptuado en la Ley Federal de Protección al Consumidor, el paso siguiente será aplicar la sanción administrativa correspondiente.

A este precepto y en atención a que en los artículos 126, 127, 128, y 129 de la misma ley en mención, se sancionan los ilícitos administrativos dentro de márgenes mínimos y máximos, es necesario justificar la sanción respectiva tomándose en cuenta los criterios de individualizar sanciones, que están determinadas en el artículo 132 de la codificación administrativa precitada.

El dispositivo legal antes determinado precisa los criterios que la Procuraduría debe seguir para motivar sanciones, en cinco fracciones que deben ser deducidos, fundamentalmente con base en los datos, pruebas y demás constancias que obren en el expediente, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la Ley en cuestión.

Dada la finalidad práctica que se lleva a cabo en la Procuraduría tales criterios se examinan a continuación:

- La condición económica del infractor, este es un concepto muy general y deberá determinarse, atendiéndose tanto a las actas levantadas por la autoridad, como a los informes y documentos que hubiere aportado el proveedor, esto es, este requisito debe deducirse de las constancias del expediente, puesto que sería sumamente gravoso realizar una investigación para esta finalidad.

- El carácter de la infracción, respecto a este lineamiento la Procuraduría debe considerar si la infracción administrativa se cometió de manera intencional ó si existen atenuantes.

- Si se trata de reincidencia, es decir cuando el proveedor ha incurrido en dos ó más violaciones del mismo precepto legal durante el transcurso de un año, contado a partir del día en que se cometió la primera infracción; tal y como lo establece el artículo 130 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

- La gravedad de la infracción, este requisito deberá motivarse tomándose en cuenta, las constancias del expediente respectivo, y deberá ser evaluado en la medida en que el comportamiento del proveedor infractor pudiera proliferar, implicando que se continuaran vulnerando las disposiciones de orden público e interés social contenidas en la Ley Federal de Protección al Consumidor.

- El perjuicio causado al consumidor ó a la sociedad en general, respecto a este elemento para individualizar una sanción, es importante tomar en cuenta el monto del numerario reclamado por el consumidor que indica en su reclamación;

toda vez, que este monto trasluce aproximadamente el perjuicio económico que ocasiona el proveedor involucrado, así como también considerando que a la sociedad, le interesa que sean respetadas las normas de orden público e interés social.

En la inteligencia de que tratándose de sanciones de clausura temporal deberá indicarse las razones por las cuáles el caso es particularmente grave.

3.5.1 Tipos de resolución administrativa

Por las actuaciones que integran el expediente se clasifican en:

- **Rebeldía.**- Son aquellas en donde el proveedor no rinde el informe sobre los hechos motivo de reclamación, ni comparece a las citaciones efectuadas por la Autoridad, por lo tanto se le tienen como presuntamente ciertos los hechos manifestados por el reclamante, lo anterior, con fundamento en el primer párrafo del artículo 112 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, agregándose además que el proveedor no ofrece pruebas ni formula alegatos.

- **Fondo.**- Es aquella, cuando el proveedor rinde el informe correspondiente, compareciendo las partes a la audiencia de conciliación, donde el proveedor y el consumidor hacen sus manifestaciones correspondientes respecto de la materia de reclamación, ofreciendo pruebas y formulando o no alegatos el proveedor.

- **Convenio.**- Es aquella que se dicta, cuando las partes han celebrado un convenio y se da cumplimiento al mismo por parte del proveedor.

Por el resultado que se obtiene, de acuerdo al capítulo XIV, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, correspondiente a las sanciones, se les clasifica en

Sanción Económica.- Comprende desde una hasta dos mil quinientas veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal, dependiendo del precepto legal que haya sido vulnerado por el proveedor, conforme a lo establecido en los artículos 126, 127 y 128 de la Ley en comento.

Clausura Temporal.- Hasta por 15 días, en aquellos casos en los cuáles se determine que existe un caso particularmente grave, conforme a lo dispuesto por el artículo 128 segundo párrafo de la Ley.

Arresto Administrativo.- Hasta por treinta y seis horas que en rara ocasión se realiza, conforme lo dispone el artículo 129 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, y tal precepto legal da la opción, de que en caso de reincidencia, las cantidades señaladas para la imposición de sanciones económicas podrán ser aplicadas hasta por el doble y proceder a la clausura del establecimiento hasta por 30 días.

Absolutoria o sin sanción.- Será aquella cuando el proveedor acredite sus defensas y excepciones, y el consumidor no demuestre sus acciones que podrían ser al no existir relación contractual entre las partes o bien, que durante el procedimiento administrativo, la consumidora acredite haber dado cumplimiento a sus obligaciones contraídas por el proveedor.

Es pertinente hacer notar, que la resolución administrativa, no es una declaración de condena de los derechos u obligaciones de las partes que recíprocamente se deben el uno frente al otro, sino que es la determinación de infracciones a la Ley por parte de un proveedor, por lo cuál no deberá utilizarse el concepto de resolución absoluta ya que la Procuraduría ni condena ni absuelve en la resolución administrativa que emite.

Por otra parte, es indispensable indicar, que antes de que se pueda dictar alguna resolución administrativa cualquiera que sea, ésta debe contar con distintos actos previos a la misma; por lo que a continuación daremos a conocer el procedimiento que debe seguirse para la emisión de la resolución administrativa correspondiente, una vez que se ha determinado el acordar el inicio del procedimiento por infracciones a la Ley, al no haber existido conciliación entre las partes, en la etapa conciliatoria.

3.6 Medio de impugnación en el procedimiento por infracciones a la ley

Se entienden como medios de impugnación: a los actos procesales de las partes, encaminados a combatir las resoluciones del juzgador. Consecuentemente la impugnación se dirige a obtener una nueva revisión, con el objeto de que el mismo órgano emisor u otro superior lo revoque o modifique, si se encuentra demostrada la ilegalidad del acto, o en su defecto, lo confirme.

De lo anterior, podemos concluir que el recurso administrativo tiene como finalidad fundamental verificar la legalidad de las actas que emite la autoridad administrativa y que el particular considera contrarias a derecho.

Consecuentemente la impugnación se dirige a obtener una nueva revisión, con el objeto de que el mismo órgano emisor u otro superior lo revoque o modifique, si se encuentra demostrada la ilegalidad del auto o, en su defecto, lo confirme.

La naturaleza jurídica del recurso administrativo es un derecho de instancia del particular, esto es, un instrumento previsto por la ley para que el particular por la vía prejudicial pueda obtener de la autoridad la modificación a la invalidación de un acto ilegal.

Para Alcalá Zamora cataloga al recurso administrativo como "una de las especies de autodefensa, por medio de la cual la administración regula aquellos actos que se desvían de las legalidades, cuya observancia constituye su fin primordial". (42)

El objeto fundamental de los recursos administrativos es controlar la actividad de la audiencia para que ésta se ajuste a las disposiciones contenidas en la Ley, el recurso es un instrumento de importación de justicia administrativa porque garantiza el derecho de audiencia del gobernado y controla la legalidad de las actas administrativa.

El Recurso para Couture es "un medio técnico de impugnación y subsanación de los errores que eventualmente pueda adolecer una resolución,

(42) Alcalá Zamora, Niceto, Proceso, Autocomposición y Autodefensa, Primera Edición, Editorial UNAM, México, 1991. P. 48.

dirigido a provocar la revisión de la misma, ya sea por el Juez que la dictó o por otro de superior jerarquía" (43)

Específicamente y por lo que se refiere a recursos administrativos Nava Negrete dice que éstas ven la denominación que la ley da a los procedimientos de impugnación de los actos administrativos, a fin de que las administrativas defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la administración, generada de las actas impugnadas. (44)

3.6.1 Recurso de revisión

La Ley que rige la materia de protección al consumidor, en su artículo 135, prevé la posibilidad a favor del particular que considere afectados sus derechos por presumibles actos arbitrarios de la autoridad, de interponer un recurso denominado revisión. Cabe señalar que este recurso excluye el previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, toda vez que, por la naturaleza jurídica de la Procuraduría como organismo descentralizado, se rige por su propio marco normativo y consecuentemente, por su propio recurso.

Para que la Procuraduría pueda aplicar la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en la Ley Federal de Protección al Consumidor no debería existir ésta figura ya que de ser todo lo contrario estaríamos ante una contraposición de leyes.

(43) Couture, Eduardo, J. Vocabulario Jurídico, Tercera Edición, Editorial Depalma, Buenos Aires Argentina, 1991, P. 507.

(44) Ovalle Favela, José, Teoría General del Proceso, Primera Edición, Editorial Harla, México, 1994, P. 235.

Para la interposición del recurso administrativo dentro del orden jurídico positivo tiene las ventajas siguientes:

Permite a la autoridad emisora a revisar sus actos y posteriormente que sean sometidos al conocimiento de un órgano jurisdiccional. La Procuraduría al emitir sus actos, debe de fundarlos y motivarlos conforme a derecho

Entre las desventajas del recurso administrativo están:

*La mayoría de los funcionarios piensan que siempre deben darle la razón a la administración y;

*Que las decisiones importantes se someten al acuerdo de la autoridad superior, quien en ocasión sobre pone el interés de la administración a los derechos del gobernado, y el particular considera que la administración al percatarse que a ella no le asiste la razón procuraría retardar la solución del recurso.

Como se observará, las desventajas del Recurso Administrativo se refiere a las actividades de la autoridad que los resuelve. La doctrina señala que existen diversas clases de recursos Jerárquico y así tenemos el "Recurso de súplica", "los recursos económicos administrativos" y el "recurso de revisión". Este último es el que se estipula en la Ley Federal de Protección al Consumidor, mismo que se contempla en su capítulo en su capítulo XV titulado "Recursos Administrativos", el recurso de revisión que es de los llamados jerárquicos porque se promueve ante una autoridad superior, con el objeto de que se modifique ó revoque la decisión de una autoridad interior.

El recurso de revisión se define como el recurso administrativo que se interpone ante la autoridad que emitió el acto impugnado y tiene por objeto que el órgano superior competente verifique su legalidad, y emita una nueva resolución que anule, revoque ó modifique el acto impugnado, el citado recurso se debe interponer ante la autoridad que emitió el acto impugnado y la finalidad que persigue el recurrente en la cancelación, modificación o revocación del acto recurrido.

El órgano superior jerárquico desde analizar el acto impugnado, con base en los motivos de inconformidad (agravios) expresados por el recurrente.

El recurso debe satisfacer los requisitos que las leyes especifican señalen para su interposición.

En el artículo 135 de la Ley Federal de Protección al Consumidor solamente se regula el Recurso de Revisión, para Ovalle Fabela los Recursos Administrativos los define "como los procedimientos de impugnación a través de los cuáles los particulares afectados por una acto administrativo pueden combatir su validez o su legalidad y solicitar una nueva resolución que anule, revoque o modifique el acto impugnado.

El recurso de revisión que se regula en la Ley Federal de Protección al Consumidor debe de ser resuelto por el órgano superior jerárquico que determine el Procurador de conformidad a lo establecido en el artículo 136, lo anterior sustentado con el contenido del artículo primero del acuerdo del C. Procurador Federal del Consumidor por el que determina las órganos superiores jerárquicos que deberán resolver los recurso de revisión.

Por medio del recurso de revisión pueden impugnarse no sólo las resoluciones administrativas sino también acuerdos emitidos por la autoridad, ya que existen resoluciones a la solicitud del estudio de las excepciones que se plantean según sea el caso, aunque el artículo 135 se refiere únicamente a las resoluciones administrativas.

El recurso de revisión es un medio de anulación, que el superior jerárquico, como consecuencia del recurso, puede decidir la nulidad ó la validez del acto impugnado. (45)

Respecto del procedimiento arbitral y la resolución que la Procuraduría dicte en dicho procedimiento admitirá únicamente el Recurso de Revocación, mismo que deberá resolverse por el arbitro designado en un plazo no mayor de 48 horas. (artículo 122)

Las resoluciones que se emitan en la etapa del procedimiento conciliatorio, así como en el procedimiento por infracciones a la ley, serán impugnables a través del recurso de revisión, el artículo 135 establece que este recurso debe interponerse por escrito, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que surta efecto la notificación de la resolución.

Si se toma en cuenta la naturaleza de este recurso y la necesidad de que el órgano superior jerárquico cuente con los elementos necesarios para resolverlo debemos tomar en cuenta de que dicho recurso debe contener ó procesarse lo siguiente:

(45) Acosta Romero, Miguel, Los Recursos Administrativos, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1989, p. 233, 244

La resolución administrativa que se impugna, debe indicar los datos de identificación del expediente, la autoridad que emitió dicha resolución y la fecha de ésta; así también se deben expresar los agravios que le causa la resolución impugnada, es decir, se manifiestan los argumentos jurídicos con base en las cuáles estima que dicha resolución no se apega a derecho, es importante mencionar que cuando quien promueva el recurso lo haga a nombre de otra persona, deberá acompañar al escrito las documentales que acrediten la representación con que actúa, en términos de lo establecido en el artículo 109.

El artículo 141 de la Ley Federal de Protección al Consumidor establece que: la interposición del recurso de revisión suspenderá la ejecución de la resolución impugnada en cuanto al pago de multas. Por lo tanto la Procuraduría tiene la obligación de suspender la ejecución de la multa de la resolución, no estando obligada el recurrente a lo previsto en el Código Fiscal de la Federación en el sentido de garantizar el importe ante la oficina exactora correspondiente.

La interposición del recurso previa a la ejecución de la multa, constituye una carga procesal que deberá desahogar el interesado para tener acceso, bien sea al juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de Justicia Administrativa, Tribunal Fiscal de la Federación, cuando se trate de multas o al juicio de garantías, en los demás casos, en virtud de que la ley de la materia otorga la suspensión del acto reclamado sin más requisitos de los exigidos por la Ley de Amparo.

Durante el presente capítulo se observa que en la ley existen lagunas, también se menciona la falta de normatividad que tiene la Procuraduría respecto del personal que elabora en dicha Institución, ya que lamentablemente los Jefes de Servicios al Consumidor y conciliadores no se apegan a los preceptos establecidos en la Ley, Reglamento o Estatuto, omiten fundar sus actos, asimismo llevar a cabo los procedimientos de conformidad a lo reglamentado, no tienen la

sensibilidad para poder asesorar a los consumidores cuando sus reclamaciones son improcedentes, abusan de las funciones que tienen asignadas así como de las reglamentadas, y los procedimientos no se apegan a lo establecido existiendo demasiada ignorancia respecto de cómo deben de resolver durante cualquier etapa del procedimiento sea cual fuere éste.

CAPITULO IV

**COMENTARIOS E IRREGULARIDADES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO
CONCILIATORIO Y POR INFRACCIONES A LA LEY, ASI COMO EN LAS
RESOLUCIONES AL RECURSO DE REVISIÓN**

Los actos de autoridad que se realizan cotidianamente en la Procuraduría Federal del Consumidor se encuentran contemplados, entre otros documentos normativos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 28, Ley Federal de Protección al Consumidor, su Reglamento y su Estatuto Orgánico y demás ordenamientos afines que conforman el marco jurídico que rige tanto la actuación de la autoridad en el desarrollo de sus actividades como los derechos de los gobernados, con el fin de atender los reclamos de la sociedad consumidora.

Existe la necesidad de que las tareas que se desarrollen en esta Dependencia se sujeten de manera puntual al ámbito de atribuciones que se le han encomendado. Por ello es necesario que se efectúe una revisión del actuar de la autoridad respecto de su actuación competencial, ya que se presentan muchas deficiencias que aun y cuando ha permitido a la autoridad seguir prestando un servicio a la comunidad, en ocasiones rebasa el marco de la legalidad en el que debe desarrollarse la actuación de toda autoridad en un régimen de estricto derecho como el nuestro.

Lo anterior debe visualizarse teniendo la autoridad la oportunidad de perfeccionar sus mecanismos administrativos, para evitar, en la medida de lo posible, incurrir, tanto en errores como en omisiones. Derivado de lo anterior la autoridad debe ubicarse respecto de las debilidades que presentan sus procedimientos con el objeto de subsanar y perfeccionar los actos inmediatos futuros, debiendo ser siempre con la intención de prestar una manera más eficiente y eficaz el servicio público que este organismo tiene encomendado.

En el capítulo III y IV se señalan algunas ilegalidades e irregularidades que se presentan en la práctica desde el momento de presentar una reclamación ante la Procuraduría Federal del Consumidor.

Dichas anomalías no solamente existen en la práctica, ya que las mismas suelen derivarse de las lagunas que tiene el ordenamiento en cita, acompañado por la falta de conocimiento de quiénes les corresponde aplicar la Ley.

Anteriormente se comentó sobre la falta de fundamentación y motivación de los actos emitidos por la autoridad y carencia de justificación respecto de la competencia tanto de la autoridad como de quienes dicen aplicar el derecho.

Uno de los ejemplos mas comunes en la actualidad es la ignorancia del personal para resolver con apego a derecho los medios de impugnación respecto del Recurso de Revisión que menciona la Ley en contra de resoluciones administrativas siendo en este capítulo de vital importancia ya que el mismo será explicado en el presente capítulo.

A continuación se señalan algunas deficiencias en que incurre la autoridad al no aplicar con apego a derecho sus propios ordenamientos:

4.1 Recepción de la reclamación

Como anteriormente quedó señalado en la Ley Federal de Protección al Consumidor en específico el artículo 99 estipula la manera en que los consumidores deben presentar sus reclamaciones; es decir, deben reunir determinados requisitos formales, mismos que quedaron señalados en el capítulo tercero del presente trabajo.

4.1.1 Improcedencia

El artículo 101 de la Ley Federal de Protección al Consumidor hace referencia a que la Procuraduría rechazará de oficio las reclamaciones notoriamente improcedentes.

Cabe señalar que dicho ordenamiento se considera totalmente impreciso, ya que el mismo no señala cuáles son las reclamaciones notoriamente improcedentes, existiendo así lagunas dentro del mismo ordenamiento; ya que se considera que para que exista aplicación correcta a dicho precepto se deben especificar cuáles son las reclamaciones que la autoridad considera como procedentes y cuáles son improcedentes, es decir la Procuraduría en dicho precepto debería señalar cuáles son los hechos o motivos que darían pauta para identificar si efectivamente dicha reclamación sería considerada como procedente e improcedente.

Actualmente la Procuraduría Federal del Consumidor suele recibir reclamaciones sin cerciorarse realmente si el objeto materia de la reclamación corresponde a una relación de consumo, es decir prestación de servicio o a un proveedor de bienes.

Los requisitos de contenido que exigen las tres fracciones del artículo 99 de la Ley Federal de Protección al Consumidor son mínimos y esenciales para que se pueda identificar al reclamante, al proveedor, el bien o servicio sobre el que recaiga la reclamación y los hechos en que se basa ésta. Es obvio que en este acto inicial el consumidor debe expresar también la pretensión ó reclamación específica que tenga contra el proveedor, para una mejor satisfacción de su pretensión según sea el caso.

Situación que en la práctica no se cumple, toda vez que el personal encargado de recepcionar la reclamación omite describir los hechos motivo de la inconformidad de manera correcta, es decir, señalar con precisión la reclamación del consumidor, así como la pretensión de este último, ésta anomalía suele ser la indebida aplicación de los preceptos supuestamente infringidos por el prestador de servicios ó proveedor de bienes.

Así mismo se da el caso de que la Procuraduría recepta reclamaciones las cuáles pueden ser consideradas como improcedentes de conformidad con lo establecido en los artículos 2º, 5º y 109 de dicho ordenamiento, es decir la Procuraduría NO debe admitir quejas improcedentes cuando se trata de una supuesta representación a un consumidor y quién dice representarlo no cumple con lo establecido en el artículo 109 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, otro ejemplo es, cuando quién presta el servicio este sea a través de una relación de trabajo o una prestación de servicios profesionales, cuando se trata de Instituciones y Organizaciones Bancarias de Valores o de Seguros y Fianzas, o cuando se quiere hacer valer un derecho y el titular o consumidor ha fallecido. En este caso las reclamaciones deben ser desechadas por la autoridad de conformidad con lo establecido en su artículo 5º, existiendo en dicho precepto la limitante de la autoridad para poder conocer o no sobre este tipo de reclamaciones, puesto que la autoridad no debe exceder de las atribuciones que su propia ley le confiere.

4.1.2 Competencia

La Procuraduría Federal del Consumidor en su artículo 100 hace mención a que las reclamaciones podrán presentarse a elección del reclamante, en el lugar en que se haya originado el hecho motivo de la reclamación; en el domicilio del

reclamante; ó en el del proveedor, situación que no concuerda con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 11 de octubre del 2001.

Dichas reformas denotan una contrariedad respecto de lo fundamentado en lo dispuesto en los artículos 21, 22 y 27 fracciones III, IX y X de la Ley Federal de Protección al Consumidor; 3, 6 y 16 último párrafo del Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor, fracciones IV y V del Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor, adscribe orgánicamente las unidades administrativas de esta Procuraduría, los cuáles fueron modificados para un mayor despacho y atención de las actividades de la Procuraduría realizando cambios de adscripción en alguna de sus unidades administrativas; es decir la Procuraduría Federal del Consumidor como organismo descentralizado tiene la facultad de organizarse de manera desconcertada; desprendiéndose que puede contar con unidades administrativas, con delegaciones, subdelegaciones y demás unidades, siendo indispensables que para dicha descentralización se determine la sede y denominación de las delegaciones. (46)

Por lo tanto de conformidad a dichas reformas es indispensable que el artículo 100 de la Ley Federal de Protección al Consumidor especifique de manera clara y precisa el lugar en el cuál podrá presentarse la reclamación, debiendo existir una reforma a sus propios ordenamiento, vinculándose éstos con las publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 11 de octubre del 2001, mismas que especifican la circunscripción territorial de las delegaciones, esto para evitar las contradicciones de la propia ley establece.

(46) Diario Oficial de la Federación 2001, p. 56

Cabe señalar también que existe un exceso en el ejercicio de las facultades de los conciliadores, ya que frecuentemente vulneran el principio de que "la autoridad sólo debe hacer lo que su ley le permite".

También se hace notar que todo acto de autoridad debe estar asignado por funcionario competente, esto es con la finalidad de cubrir el requisito de legalidad, los actos necesariamente deben ser asignados por delegados o en su caso por Jefe de Departamento, de acuerdo a las facultades conferidas en el Reglamento y Estatuto Orgánico y no sean firmados por los conciliadores, persistiendo el defecto de que también suscriben acuerdos por servidores públicos que no tienen facultades o competencia conforme a la ley o reglamento de la materia.

4.2 Audiencias conciliatorias

Una vez que se ha recibido la reclamación y que la misma cumplió con los requisitos formales que la ley establece se notifica a la parte proveedora y se señala fecha y hora de audiencia.

Dentro de la etapa del procedimiento conciliatorio y de conformidad con lo establecido en el artículo 114 se establece que en toda audiencia se deberá levantar acta circunstanciada, es decir, la Autoridad al emitir dicho acto este debe estar debidamente fundado y motivado.

Asimismo en la etapa conciliatoria el ordenamiento de la materia señala que únicamente deberán de existir dos audiencias de conciliación lo cual la autoridad

no cumple en virtud de que en la práctica de manera unilateral difiere la cantidad de audiencias a su libre albedrío.

4.2.1 Fundamentación

En la práctica, la Autoridad emite sus actas, pero las mismas carecen de fundamentación respecto de la competencia de quién los suscribe y los preceptos supuestamente infringidos, así como la falta de motivación de los mismos, ya que la propia Autoridad omite acodar lo establecido en el artículo 113 de su ordenamiento.

Se entiende por fundamentación al "requisito constitucional del acto administrativo. Fundamentar un acto implica indicar con precisión que ley o leyes y cuáles de sus artículos son aplicables al caso, originan y justifican su omisión". (47)

La fundamentación es decir, citar el artículo y ley aplicable se refiere tanto al contenido del acto como a la competencia del órgano y a las facultades del servidor público.

Derivado de lo anterior los acuerdos que en su momento emite la Procuraduría carecen de este elemento, por lo tanto el mismo suele ser ilegal al omitir la fundamentación, puesto que no se estipulo el artículo sobre el cuál se basa la autoridad para emitir dicha acta y mucho menos indica la competencia de quién suscribe los actos.

(47) Martínez Morales, Rafael I, Diccionario Jurídico Temático de Derecho administrativo, Primera Edición, Editorial Harla, México 2000, p. 127

El deber de fundar los actos se deriva expresamente del artículo 14 Constitucional, el deber de fundar en derecho exige que la autoridad exponga las razones o argumentos por lo que estime aplicables tales preceptos jurídicos, es decir, es preciso que se expongan las argumentaciones pertinentes que conduzcan a establecer la decisión correspondiente.

4.2.2 Motivación

La "motivación" es la adecuación lógica del supuesto del derecho a la situación subjetiva del gobernado. El motivar un acto administrativo consiste en describir las circunstancias de hecho que hacen aplicable la norma jurídica al caso concreto.

La necesidad de que la Administración Pública funde y motive sus actos fue reconocida por la jurisprudencia Francesa, en México, a parte del artículo 16 Constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado este requisito, fijando que las resoluciones administrativas "fundarlas implica señalar los preceptos legales sustantivos y motivarlas es mostrar que en el caso se han realizado los supuestos de hecho que condicionan la aplicación de aquellos preceptos".

El artículo 16 Constitucional impone a todas las autoridades el deber de motivar y fundar sus actos, cuando éstas afecten de alguna manera derecho ó intereses jurídicos de particulares ó gobernados. Se trata de dos deberes: el de motivar y el de fundar el acto. Estos deberes se encuentran previstos, además, en el artículo 14, último párrafo de la Constitución en relación con los actos de los órganos jurisdiccionales.

El deber de motivar consiste en la exigencia de precisar los hechos en que funde su decisión, la motivación requiere que el juzgador analice y valore cada uno de los de medios de prueba practicados en el procedimiento y que basándose en tal análisis y valoración, determine los hechos en que fundará su acuerdo o resolución.

Por lo consiguiente, todos los actos que emite la Procuraduría Federal del Consumidor deberán estar fundamentados y motivados.

La motivación y la fundamentación exigen al juzgador el análisis y la valoración de todos los medios de prueba, para que la Procuraduría tenga la obligación de precisar los hechos sobre los que base sus acuerdos, así como la resolución que en su momento emita, además de la indicación de los preceptos jurídicos en las cuáles los funde; exponiendo las razones por las que consideró aplicables tales preceptos del derecho.

Las exigencias de motivación y la fundamentación tienen por objeto no sólo que la Procuraduría exprese sus razones de hecho y sus argumentaciones jurídicas, sino, sobre todo, que tales razones y argumentaciones puedan ser revisados por un tribunal, que en su caso, conozca de la impugnación contra el acto o la resolución que corresponda. (48)

Al carecer una resolución de los requisitos formales de motivación y fundamentación se considera dicho acto como ilegal ya que si bien es cierto que todo acto de autoridad debe estar debidamente fundamentado y motivado, también

(48) Bailón Valdovinos, Rosalio. Op. Cit. p. 61

lo es, que el mismo es objeto de impugnación por carecer de los requisitos que estipula el artículo 14 y 16 Constitucional.

4.3 Acuerdos de trámite

La Ley Federal de Protección al Consumidor en su artículo 115 estipula que los "acuerdos de trámite que emita el conciliador no admitirán recurso alguno"

Se piensa que este precepto de igual manera se considera vago e impreciso ya que en primer lugar la propia autoridad ni siquiera menciona qué entiende como "acuerdo de trámite", y conforme a dicho precepto el proveedor que en su momento quiera interponer un recurso de revisión en contra de algún acuerdo emitido por la autoridad el mismo será desechado por esta última, según la autoridad por considerarlo acuerdo de trámite, situación que a nuestro parecer no es correcta ya que como anteriormente quedó asentado la misma autoridad carece de especificación clara y precisa para poder determinar qué considera un "acuerdo de trámite".

El maestro José Ovalle Favela considera que por "acuerdo de trámite" debe entenderse todas aquellas determinaciones dirigidas fundamentalmente a impulsar el procedimiento conciliatorio y que no impliquen la afectación de los derechos sustantivos de las partes. (49)

(49) Ovalle Favela, José, Op. Cit. p. 220

En este sentido, es acuerdo de trámite el que señala día y hora para la celebración de la audiencia de conciliación, aún con el apercibimiento de ley, pues este apercibimiento no afecta por sí solo los derechos sustantivos de la parte a la que se dirige; en cambio hay que tomar en cuenta que la autoridad comúnmente en dichos acuerdos impone medidas de apremio; por lo tanto entonces sería todavía considerado ésta actuación un acuerdo de trámite, el maestro Favela expresa que un acuerdo al existir la imposición a la medida de apremio ya no es un acuerdo de trámite; sino un acto de autoridad que afecta los derechos sustantivos de la parte a la que se le impuso.

En este orden de ideas, debería existir entonces un artículo que se regule en la Ley Federal de Protección al Consumidor, que especifique cuáles son los acuerdos susceptibles de impugnar y cuáles no, ya que en lo estipulado en el artículo 115 de la ley citada existe una laguna respecto de ésta determinación, lo cuál confunde al proveedor que en su momento quisiera impugnar un acuerdo de trámite.

4.4 Procedimiento por infracciones a la ley

Una vez concluida la etapa de conciliación y al no haber existido una alternativa de solución respecto de la pretensión del consumidor en su reclamación (conciliación) la Ley Federal de Protección al Consumidor en su artículo 113 describe los deberes que corresponden al conciliador; es decir debe exponer a las partes un resumen de la reclamación y del informe presentado por el proveedor. En dicho resumen el conciliador tiene la obligación de exponer los hechos de la reclamación a las partes manifestándoles cuáles son los puntos en los que existe acuerdo y sobre todo los puntos de controversia; por último al conciliador debe exponer los puntos de controversia y proponer a las partes una o varias opciones de solución.

Al no existir esta labor por parte del conciliador, este último debe de exhortar a las partes para someterse al arbitraje que correspondiente, en caso de negativa al sometimiento del procedimiento arbitral la autoridad casi siempre determina iniciar la etapa del procedimiento por infracciones a la Ley mismo que se encuentra estipulado en el artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor la autoridad al iniciar la etapa del procedimiento por infracciones deja a salvo los derechos del reclamante para que los haga valer ante otra vía y somete únicamente al arbitrio de la propia autoridad el procedimiento por infracciones al proveedor que en su caso haya actuado.

Se menciona que una vez iniciado la etapa del procedimiento por infracciones a la ley, la autoridad suele omitir el cumplir con lo estipulado en el artículo 113 del mismo ordenamiento, mas aún al momento de dar inicio a dicho procedimiento en el acta que corresponde de inicio el procedimiento normalmente éstas actas carecen de fundamentación y motivación, también se da el caso que la aplicación de los artículos por los cuáles se inicia el procedimiento, así como la inexistencia de los preceptos respecto de quién dice actuar en nombre de la autoridad, también se señala que carece de motivación, es decir, no explican los motivos por los cuáles se da inicio al procedimiento por infracciones a la ley, una vez emitida el acta de la Procuraduría Federal del Consumidor en el mismo se especifica quién debe presentar pruebas y formular alegatos.

Así también la autoridad omite señalar su competencia para saber si efectivamente es competente o no para conocer sobre el asunto en cuestión, situación que la autoridad debería analizar desde la recepción de la reclamación pudiendo en todo caso tomar en cuenta desde el formato de la reclamación, ya que el mismo carece de elementos esenciales como el de fundar la competencia de quien suscribe los actos.

La autoridad una vez presentadas las pruebas y formulados los alegatos tiene la obligación de emitir la resolución administrativa dentro de los 15 días siguientes al haber fenecido el término probatorio y de alegatos.

En la práctica la emisión de la resolución dentro del término señalado por la autoridad no se cumple, emitiendo la autoridad la resolución que corresponda hasta con 4 años de retraso. Ante tal conducta la Procuraduría debería apearse a lo estipulado en el artículo 373 fracción V del Código Federal de Procedimientos Civiles debiendo la autoridad señalar la caducidad de la instancia, mas sin embargo esto no sucede así, ya que para la autoridad es mas viable aunque erróneo emitir una resolución que el evitar tratar de apearse a lo ya reglamentado o a los artículos del Código Federal de Procedimientos Civiles.

De conformidad con el artículo 139 de la Ley Federal de Protección al Consumidor una vez concluido el periodo probatorio, la autoridad que resuelva debe emitir dentro de los quince días siguientes su resolución administrativa en la que determinará si cometió o no infracción y por consiguiente si impone o no la sanción que corresponda.

4.4.1 Resolución administrativa artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor

Las resoluciones que emite la Procuraduría son actos impugnables de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Protección al Consumidor y demás disposiciones derivadas de ellas, en las que se determinen obligaciones a cargo de los comerciantes, industriales, prestadores de servicio, empresas de participación estatal, organismos descentralizados y órganos del Estado, en

cuanto desarrollan actividades de producción, distribución o comercialización de bienes y prestación de servicios a consumidores.

Con relación a la fundamentación y motivación respecto de las resoluciones administrativas la autoridad debe cumplir con los requisitos antes mencionados, razonando lo estipulado en el artículo 132 de la Ley Federal de Protección al Consumidor para la interposición de sanciones.

En la actualidad las resoluciones que emite la Procuraduría Federal de Consumidor carecen de motivación adecuada así como de fundamentación respecto de los preceptos supuestamente infringidos y que éstos se encuentran debidamente aplicados a la conducta transgredida, cabe señalar que la autoridad al emitir sus actos también omiten señalar la competencia de quien se encuentran facultados para actuar, en consecuencia una resolución reclamada no queda debidamente fundada si no contiene la expresión de algún fundamento legal o de derecho.

Las resoluciones que emite la Procuraduría Federal del Consumidor aceptan como medio de impugnación respecto del procedimiento por infracciones a la Ley el Recurso de Revisión previsto en el artículo 135 de la Ley que regula a dicha autoridad.

Sobre los medios de apremio establecidos en el artículo 25 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la autoridad al imponer un medio de apremio debe determinar la fundamentación y motivación del acto coercitivo y precisar las circunstancias de su aplicación, situación que la propia autoridad omite cumplir ya que los actos emitidos por esta última comúnmente carecen de dichos requisitos.

La Procuraduría Federal del Consumidor emitirá sus resoluciones administrativas en las que determinará si se cometió o no la infracción y por consiguiente si impone o no alguna sanción administrativa.

Esta resolución debe estar debidamente motivada conforme lo dispone el artículo 16 Constitucional y con base también en los criterios que señala la propia ley, particularmente en sus artículos 131 y 132, esto no es normalmente cumplido por la Procuraduría Federal del Consumidor, mas sin embargo para considerar que una multa impuesta a un particular cumple con lo establecido por los artículos 16 y 22 Constitucionales; debe satisfacer ciertos requisitos:

-Que la imposición de multa esté debidamente fundada, es decir, que se exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso; que la misma se encuentra debidamente motivada, señalando con precisión las circunstancias especiales, razones particulares ó causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la imposición de la multa, debiendo existir adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure el precepto infringido; que para evitar que la multa sea excesiva se tome en cuenta la gravedad de la infracción, esto es, el acto u omisión que haya motivado la imposición de la multa, así como la gravedad de los perjuicios ocasionados a la colectividad; la reincidencia, y la capacidad económica del sujeto sancionado; que tratándose de multas en las que la sanción puede variar entre un mínimo y un máximo, se invoquen las circunstancias y las razones por los que se considere aplicable al caso concreto el mínimo, el máximo ó cierto monto intermedio entre los dos, lo anterior es para saber si efectivamente la autoridad cumplió con lo estipulado en el artículo 132 de su ordenamiento ya que al carecer de éstos elementos se estarían omitiendo obligaciones por parte de la autoridad violando con ello las garantías de los diversos proveedores, y por ende dicho acto de autoridad sería ilegal, ya que el mismo omitió el cumplimiento de sus preceptos, en el sentido de aplicar la ley conforme a derecho.

4.5 Recursos

La interposición del Recurso de Revisión previsto en la Ley Federal de Protección al Consumidor es un derecho de instancia del particular, esto es, un instrumento previsto por la ley para que el particular por la vía prejudicial pueda obtener de la autoridad la modificación o la invalidación de un acto ilegal.

"Recurrir, es en sentido general, acudir ante un juez u otra autoridad, con alguna demanda o petición, para que sea resuelta".

Específicamente por lo que se refiere al recurso administrativo se dice que éstas son la denominación que la ley da a los procedimientos de impugnación de los actos administrativos a fin de que las administradas defiendan sus derecho o intereses jurídicos ante la administración generadora de los actos impugnados.

Héctor Jorge Escola nos brinda la siguiente definición: "Recurrir, es, en sentido general acudir ante un juez u otra autoridad, con alguna demanda o petición, para que sea resuelta; es también acogerse al favor de alguien o emplear medios no comunes para el logro de una finalidad" (50)

"En conclusión se afirma que el recurso es el medio por el cual las partes pueden promover el control de la legalidad de la sentencia de un juez o de la resolución de una autoridad, siendo esa acción un elementos integrante del derecho de defensa que constitucionalmente les corresponde. (51)

(50) Escola, Héctor Jorge, Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, Tercera Edición, Editorial Depalma, Argentina Buenos Aires 1967, p. 209

(51) Ibid. p. 210.

Agustin A. Gordillo refiere que los recursos son: "...Todos los remedios o medios de protección al alcance del administrador para impugnar los actos y hechos administrativos ilegítimos, y en general para defender sus derechos respecto de la Administración Pública". (52)

Todo recurso constituye un medio de defensa con que cuenta el gobernado frente a la autoridad, ya sea jurisdiccionalmente o administrativa.

En efecto el recurso administrativo tiene como finalidad fundamental, corregir los actos de la autoridad administrativa que el particular considera contrarios a derecho; consecuentemente, la impugnación se dirige a obtener una ulterior revisión, con el objeto de que el mismo órgano emisor u otro de superior jerarquía los anule o los reforme, si se encuentra comprobada la ilegalidad o la inoportunidad de los mismos. (53)

Se considera que mediante el recurso administrativo se le da la oportunidad a la administración pública para corregir sus errores, pero ello no significa que su finalidad sea precisamente otorgar una prerrogativa a la autoridad, sino más bien en su consecuencia, pues fundamentalmente sirve de instrumento al particular para que este, en la vía prejudicial, pueda obtener de la autoridad la modificación o la invalidación de una resolución ilegal.

El recurso administrativo nace del ejercicio del derecho de instancia que la ley otorga al particular y más que una prerrogativa de la autoridad para corregir sus errores en un medio de defensa del administrador.

(52) Gordillo Agustín, A. Procedimiento y Recursos Administrativos, Editorial Buenos Aires, 1964, p. 87.
(53) Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Primera Edición, Editorial Porrúa 1967, México, p. 463.

El recurso administrativo es autolimitación de las atribuciones discrecionales, ya que la autoridad al emitir una resolución tendrá en cuenta que si esa facultad no la ejerce conforme a derecho, el particular podrá impugnar el acto que se deriva de su ejercicio, mediante el recurso administrativo correspondientes.

Como ya se ha indicado, la discrecionalidad significa que la autoridad cuenta con un parámetro legal para emitir sus resoluciones, esto es, que está facultada para decidir entre un mínimo y un máximo, pero siempre ajustándose a derecho.

Ahora bien, si esa decisión se sale del marco legal, entonces el administrado tendrá a su alcance este derecho de instancia para inconformarse.

En otro orden de ideas y por lo que atañe a los actos de los organismos descentralizados, el recurso administrativo, cuando su conocimiento se atribuye a un órgano de la administración pública centralizada, constituye un control para lograr que las resoluciones emitidas por este tipo de organismos, los cuales gozan de autonomía administrativa y financiera, se ajusten a derecho.

La mayoría de los autores coinciden en la necesidad de la existencia de los recursos administrativos.

El recurso administrativo permite a la autoridad administrativa 'lavar en caso la ropa sucia', pues es inconcebible la cantidad de resoluciones absurdas, dolosas o arbitrarias que se emiten, que sonrojarian a la misma administración de ser llevadas ante un tribunal.

Permite a la autoridad administrativa conocer, en la inconformidad, de aquellas lagunas o fallas de técnica legislativa existentes en la Ley, que quizá no convenga que el reclamante exhiba ante un tribunal.

El particular tiene la posibilidad de que la autoridad resuelva el recurso conforme a la justicia y no conforme a derecho, ya que la autoridad puede tomar en cuenta circunstancia que un tribunal no puede examinar, para el particular, si la razón le asiste, será más expedita la justicia administrativa. (54)

Ante la Procuraduría Federal del Consumidor y la interposición del Recurso de Revisión al actuar como juez y parte ocasiona varias desventajas; es decir, en cuanto a las desventajas, se pueden enunciar las siguientes:

-Muchos funcionarios del administrativo piensan, al resolver el recurso, que siempre deben darle la razón a la misma.

-Las decisiones importantes, por regla general, se llevan al acuerdo de la autoridad superior, por lo que al intentarse el recurso administrativo se sabe, de antemano, que la resolución reclamada será confirmada.

-El particular considera que al percatarse la administración que a ella no le asiste la razón, procurará retardar, lo más posible, la solución del caso.(55)

(54) Margain Manaut, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 1985, págs. 162, 163, 164.

(55) Ibid. P. 165

El recurso administrativo ante la misma autoridad, es aquél que se interpone ante el mismo órgano administrativo emisor de la resolución objeto de impugnación. Es el que doctrinalmente ha sido más criticado, ya que existiendo identidad entre la autoridad emisora y la revisora, se impone la tendencia a confirmar la resolución reclamada como suele suceder en la Procuraduría Federal del Consumidor.

Su utilidad resulta indiscutible cuando se interpone ante autoridades respetuosas del principio de legalidad que salvaguarda tanto los derechos del particular como la buena marcha y la eficiencia de la administración pública.

A pesar de que la tendencia es la de instituir recurso ante autoridades diversas o superiores, todavía hay cuerpos legales que regulan medios de impugnación ante la misma autoridad.

Como se pretende hacer ver, debería existir una tendencia consistente en que de los recursos administrativos conozca una autoridad diversa a la que emitió el acto.

El órgano que resuelve los recursos puede ser tanto la autoridad jerárquicamente superior, como otra diversa, con competencia exclusiva para el conocimiento y decisión de los mismos.

Más sin embargo se sugiere que quien resuelve los actos emitidos por la procuraduría fuera una autoridad diferente, ya que como actualmente suele suceder la Procuraduría Federal del Consumidor actúa como juez y parte faltando

a sus principios de equidad y seguridad jurídica omitiendo resolver sus actos de conformidad a lo establecido en los artículos 20 y 24 de su propio ordenamiento.

4.5.1 Formalidades de las notificaciones

Se entiende por notificaciones los actos por los que la autoridad comunica una resolución judicial a las que en juicio sean parte o a otras personas a las que la resolución pueda afectar. (56)

La regla general es que las notificaciones se practiquen en el domicilio del interesado. A no ser ello posible, se practicaran por edictos, es decir anunciándose en el correspondiente tablón del juzgado o tribunal y en los periódicos de mayor difusión. Se practicará en estados respecto del litigante en rebeldía.

Dentro del genero de las notificaciones, se comprenden: las citaciones (por las que se señala lugar, día y hora para que el interesado comparezca a un determinado) los emplazamientos (por las que se fijan periodos de tiempo para que el interesado realice una actuación judicial) y los requerimientos (por las que se colmina al interesado a observar una determinada conducta positiva o negativa).

Para el Glosario de términos Institucionales de la Procuraduría Federal del Consumidor la palabra Notificación es "el medio legal mediante el cuál se

(56) Diccionario Jurídico, Espasa, Idem. p. 690

comunica a las partes ó a un tercero un acto procesal" o "el medio legal, a través del cuál se emplaza a quienes deban de intervenir en un proceso administrativo".

(57)

La Procuraduría Federal del Consumidor lleva a cabo un proceso para notificar los actos de autoridad, es decir, de conformidad con el artículo 104 se señala la forma en que la Procuraduría Federal del Consumidor debe realizar las notificaciones mismas que deben ser personales en los siguientes casos:

Cuando se trate de la primera notificación;

Cuando se trate del requerimiento de un acto a la parte que deba cumplirlo;

Cuando se trate de notificación de laudos arbitrales;

Cuando se trate de resoluciones que impugnan un medio de apremio o una sanción;

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

Cuando la autoridad lo estime necesario; y

En las demás casos que disponga la ley.

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

En la práctica la Procuraduría Federal del Consumidor NO cumple con lo indicado en este precepto, ya que su personal (notificador) al notificar cualquier acto llámese reclamación, resolución administrativa o resolución al recurso de revisión, sólo se limita a anexar una cédula de notificación en la cuál únicamente especifica número de expediente, fecha y hora nombre del notificador, señala el nombre de la persona con quien se tiene la notificación y el acto a notificar, sin cerciorarse que dicha notificación se realice con la persona indicada (física) o en todo caso con el representante legal (moral).

Del párrafo anterior se señalan los supuestos en los que la Procuraduría debe efectuar notificación personal a la parte de que se trata, los supuestos previstos anteriormente tienen como denominador común que se trata de notificaciones de actos en los que la Procuraduría impone a la parte respectiva una obligación o una carga, por lo que la notificación personal tiene como objetivo que pueda cumplir con la obligación o liberarse de la carga; o bien que haga valer los medios de impugnación que corresponda.

La Procuraduría debería establecer los medios para llevar a cabo las notificaciones personales pudiendo ser estas por notificador es decir, a través del servidor público de la Procuraduría que ejerce de manera específica la función de notificador o por medio de correo certificado con acuse de recibido del propio notificado.

Las manifestaciones defectuosas surten efectos cuando el interesado haga manifestación expresa en tal sentido; cuando interponga el recurso pertinente.

La notificación debe ser personal, por lo tanto las notificaciones efectuadas a las partes deben entenderse con las mismas o con sus apoderados o sus representantes legales y si éstos no se encuentran se deben dejar citatorio previo, con la finalidad de cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 104 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en relación con los artículos 309 al 312 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

4.5.2 Indebida aplicación de formatos para la emisión de la resolución al recurso

Primero es de señalarse que dicho recurso debe interponer ante la Autoridad que emitió el acto impugnado, la finalidad que persigue el recurrente es la anulación, modificación o revocación del acto recurrido, el órgano superior jerárquico que conoce del recurso debe analizar el acto impugnado, con base en los motivos de inconformidad expresados por el recurrente, el recurso debe satisfacer los requisitos que las leyes específicas señalen para su interposición y solo se puede interponer contra actos administrativos definitivos.

No obstante la amplitud de la materia que se puede abarcar, la ley contempla ciertas restricciones en cuanto a los actos que no podrán ser impugnados a través de dicho recurso, en este sentido se debe tomar en cuenta que el artículo 115 establece que los acuerdos de trámite que emitan el conciliador no admitirán recurso alguno, así como tampoco los acuerdos que aprueben los convenios celebrados por las partes.

También se deben considerar excluidas del recurso de revisión las resoluciones dictadas durante el procedimiento arbitral, en este sentido el artículo 122 señala que en contra de estas procede el recurso de revocación y por su parte expresamente el artículo 142 establece la improcedencia del recurso de revisión en contra de laudos arbitrales.

Otra situación serían las resoluciones emitidas precisamente para resolver algún recurso como lo indica el artículo 143 "Contra la resolución emitida para resolver algún recurso no procederá otro.

4.5.3 Carencia en el estudio del contenido del recurso de revisión

La autoridad comúnmente no estudia los agravios que se hacen valer en el recurso interpuesto por un particular; por lo que ésta debe estar en posibilidades de estudiar el fondo del asunto, correspondiéndole entonces acreditar a la autoridad que el particular infringió las normas procesales que regulan las condiciones de tiempo, forma o lugar de aquel.

Que se violaron las normas sustantivas, por aplicar una ley inaplicable, por interpretar indebidamente la ley aplicable o por no aplicar la Ley de la materia o se baso en un juicio erróneo sobre los hechos, por haber valorado indebidamente las pruebas o por no haberlas valorado.

Si en la resolución de la impugnación se estima fundado el argumento de que se infringieron las normas procesales que regulan las condiciones de tiempo, forma y lugar de aquel, la consecuencia sería que se declare la nulidad del acto impugnado, si se consideran fundados los argumentos donde se violaron normas

sustantivas por aplicar una ley inaplicable o no haber valorado las pruebas en la resolución se debería revocar o modificar el acto impugnado.

La autoridad tiene la obligación de estudiar los agravios exhaustivamente cada uno de ellos y antes de dictar el proyecto de resolución debe observar si alguno de ellos es fundado y suficiente para dejar sin efecto el acto combatido, esto es, con el fin de que en el considerando, por economía procesal sólo se de respuesta al agravio que resulte fundado, ya que este es suficiente para dejar sin efecto el acto combatido, resultando ocioso entrar al estudio de los restantes agravios, ya que los mismos no cambiaría en sentido de la resolución.

La autoridad en la hipótesis de que determine que los agravios expresados son todos infundados, debe estudiar y dar respuesta a cada uno en forma particular, situación que en derecho no sucede con la Procuraduría Federal del Consumidor, debiendo en todo caso indicarle al promovente en forma clara y precisa, el porque de esa consideración, apoyándose para esto en la Ley Federal de Protección al Consumidor, Código Federal de Procedimientos Civiles, Código Civil y Código de Comercio aplicados supletoriamente, así como en criterios jurisprudenciales y en doctrina.

Es importante destacar, que todo acuerdo o resolución que dicte la Procuraduría Federal del Consumidor deben estar fundados y motivados respetando, en consecuencia, la legalidad establecida en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aunado a lo anterior es obligación de la autoridad tal y como lo estipula el artículo 135 y 136 de la Ley Federal de Protección al Consumidor todo recurso que estudie debe estar resuelto por el superior jerárquico que determine el

Procurador, razón por la cuál la autoridad que elabore el proyecto de resolución debe prepararla con firma de la autoridad que señale el acuerdo a que se refiere los preceptos antes citados, ya que al carecer de estos elementos estaríamos ante una ilegalidad de la propia autoridad pues que la misma indica quienes son los funcionarios que tienen atribuciones para actuar y firmar sus propios actos.

4.5.4 Falta de fundamentación para desechar el recurso de revisión

Dada la naturaleza de la Procuraduría Federal del Consumidor, es claro que la Ley que rige principalmente sus actos es la Ley Federal de Protección al Consumidor. La aplicación de la Ley debe tomar en cuenta el artículo quinto transitorio de la ley vigente, misma que señala que los procedimientos y recursos iniciados antes de la vigencia de la Ley, se seguirán hasta su conclusión de acuerdo con la Ley abrogada, es decir, que en tanto subsistan asuntos que se iniciaron con la ley anterior, se deberán concluir con la aplicación de dicha ley, y todo aquellos generados a partir de la fecha de vigencia del nuevo ordenamiento se regirán por éste.

El problema de la irretroactividad de la ley se presenta, al pretender resolver hasta que punto debe respetar la nueva ley, las situaciones creadas anteriormente y en que medida deben reconocerse los efectos de situaciones nacidas bajo el imperio de la ley anterior, que siguen produciéndoles después de que ha sido abrogada la antigua ley.

La retroactividad puede entenderse de diversas maneras, en el sentido de que la nueva ley, no debe aplicarse a las controversias definitivamente resueltas, con anterioridad y en el concepto de que la nueva ley no es aplicable a los hechos

realizados anteriormente, aún cuando una controversia este pendiente, en el momento de que la ley nueva entre en vigor.

El principio de no retroactividad que el artículo 14 Constitucional indica para la ley, es aplicable a los actos administrativos. Dado que los órganos de la Administración Pública actuarán ejecutando la ley. La no retroactividad del acto administrativo se refiere a los efectos de éste, es decir no puede lesionar derechos adquiridos con anterioridad a su emisión.

Otra situación muy importante que debe tomar en cuenta la Procuraduría respecto de la elaboración de sus resoluciones y acuerdos lo constituye el Código Federal de Procedimientos Civiles, el cuál puede ser de gran auxilio para sus actividades. Para la aplicación de ese Código la Procuraduría últimamente en su actuar toma como precedente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ordenamiento que la autoridad ni siquiera tiene conocimiento para saber en que momento puede ser aplicable esta.

Cabe mencionar que el procedimiento administrativo invocado por la Procuraduría Federal de Consumidor, a los sujetos a que se refiere el artículo 6 de su ley sustantiva, debería encontrar sustento jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Federal de Protección al Consumidor su Reglamento y Estatuto Orgánico, Normas Oficiales y Leyes Supletorias. Procedimiento con el cuál interactúen las Delegaciones y áreas centrales en primera fase correspondiendo a la Dirección General de lo Contencioso y de Recursos la segunda fase, consiste en la substanciación del recurso de revisión.

Del análisis cotidiano de los expedientes que la Procuraduría conoce se detectan con motivo de la interposición del recurso diversas omisiones por no reunirse los elementos de existencia o de validez de los actos que emite la propia autoridad siendo la más común la siguiente:

Remisión indebida al área central de recursos cuya competencia y resolución corresponde a las áreas delegaciones; es decir, se incumple con lo dispuesto en el artículo 16, fracción XX, del Reglamento de la Ley Federal de Protección al Consumidor, que a la letra dice:

Artículo 16.- Al frente de cada una de las delegaciones habrá un Delegado, quién será nombrado y removido por el Procurador, el cuál será auxiliado para el despacho de los asuntos de su competencia por los servidores públicos que determine el Procurador. Las Delegaciones no tendrán limitaciones respecto a la competencia por cuantía o por territorio de los asuntos que conozcan.....

XX.- Recibir y sustanciar los recursos de revisión que presenten los particulares en contra de sus resoluciones.

Es frecuente que en algunas de las delegaciones federales del interior de la República y de esta Ciudad, cuando se trata de impugnaciones a actos cometidos por sus inferiores jerárquicos, en lugar de emitir la resolución que corresponda, proceden a efectuar el envío a la Dirección General de lo Contencioso y de Recursos con sede en el Distrito Federal de inmensa medida y sin sujetarse a lo dispuesto en el numeral antes transcrito y a los términos del acuerdo del C. Procurador del 25 de noviembre de 1994, puntos primero y sexto, el cuál determina a los órganos superiores jerárquicos que deben resolver los recursos de revisión. La anterior conducta, además de ser contraria a la normatividad que rige

a la Procuraduría propicia una evidente demora en la sustanciación del recurso en detrimento de la imagen de la institución, del tiempo del consumidor y de la incertidumbre jurídica en la que se coloca al proveedor al dilatar la resolución respectiva.

En este orden de ideas lo que se pretende es que la autoridad emite sus resoluciones de conformidad a las atribuciones que le confiere la Ley, el Reglamento y el Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor, es decir existen preceptos que obligan a los servidores públicos a actuar respecto de sus actos emitiendo las resoluciones a los medios de impugnación debiendo éstas fundarlos y motivarlos sin necesidad de retardar los procedimientos con conductas erróneas por omitir fundamentar sus atribuciones conforme lo señala sus propios ordenamientos.

167

CONCLUSIONES

Primera.- Es importante señalar que México tiene una legislación avanzada en materia de protección al consumidor en relación con otros países del mundo y, en especial, Latinoamérica, ya que fue el segundo país en expedir una Ley sobre la materia.

Segunda.- La Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975, surgió como una necesidad de proteger a los consumidores que se encontraban desprotegidos ante prácticas que imponía la relación comercial, que implicaba tanto la renuncia de derechos como la aceptación de condiciones inequitativas.

Tercera.- Es de suponerse que la Ley tiene como principal objetivo la educación, protección y orientación de los consumidores; sin embargo, la política imperante de la época era de corte paternalista y no se logró el objetivo propuesto.

Cuarta.- El consumidor no es capaz de elegir consciente e informadamente los productos y servicios que más le convienen, mucho menos conoce sus derechos y los hace valer ante la autoridad competente.

Quinta.- Durante el período de vigencia de la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975, se pusieron de manifiesto algunas circunstancias de hecho, como algunas deficiencias de la misma, que obligaron al legislador a realizar una serie de reformas y acciones para subsanarla; sin embargo, la estructura y forma de introducir dichas reformas la hicieron incomprensible e ineficaz, sobre todo en lo que respecta al procedimiento que debía seguirse ante la Procuraduría Federal del Consumidor.

Sexta.- En realidad, lo que pretende la Ley actual es adaptar la legislación relativa a la protección del consumidor a la dinámica actual del país, recogiendo las experiencias de la legislación anterior e incorporando una normatividad que permita ampliar su propio ámbito de acción.

Séptima.- La legislación mexicana que regula la protección al consumidor, se encuentra acorde con los principios fundamentales de las directrices, se puede concluir que el gobierno mexicano cumple con las normas de Naciones Unidas al desarrollar una política de protección al consumidor, aunque todavía existen algunos aspectos que deben ser contemplados o actualizados conforme a las necesidades básicas del país.

Octava.- Todo lo anterior exige nuevas actitudes de la sociedad, nuevas actitudes de los empresarios que deben comprender los mecanismos aseguren la libre y leal competencia, mejoren la calidad de bienes y servicios y aumenten su competitividad en los mercados internos e internacionales.

Novena.- Los consumidores son los protagonistas en la economía de mercado y como tales tienen necesidad de organizar su participación en ella. No se trata de enfrentar consumidores contra proveedores, sino de buscar el bien común.

Décima.- A diferencia de lo que ocurre en otras ramas del derecho en que se protege los intereses de una parte, aquí todos somos consumidores.

En síntesis, lo que se requiere en México, al igual que en muchos otros países, es la creación de una verdadera cultura del consumo.

En lo que se refiere a los procedimientos establecidos:

Décima Primera.- Por su naturaleza la Procuraduría Federal del Consumidor al tener el carácter de Autoridad Administrativa, tiene la facultad de intervenir como conciliadora en la relación jurídica consumidor – proveedor, exhortándolas a que dirimen sus controversias suscitadas entre ambos.

Décima Segunda.- En la Procuraduría Federal del Consumidor, se deben analizar las reclamaciones que se presenten para, con ello, evitar reclamaciones improcedentes, toda vez que aún cuando la Ley Federal de Protección al Consumidor en su artículo sexto señala a quienes están obligados por la Ley en cita, se llega a recibir reclamaciones contra algún particular que realiza un acto de comercio, que sin dedicarse de manera habitual a ello, es considerado como proveedor.

Décima Tercera.- Por reclamación debe entenderse a la petición que hace el consumidor al proveedor para que este último dé cumplimiento a las obligaciones que contrajo con aquel, así mismo dichas reclamaciones deben contener los requisitos esenciales que señala el artículo 99 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

La Procuraduría Federal del Consumidor no debe exceder de sus atribuciones, puesto que si su ordenamiento señala dos audiencias hasta en tanto se tengan los elementos necesarios, también lo es que al recabar dichos elementos se debe plantear una solución al problema y no iniciar de manera arbitraria los procedimientos estipulados en la ley de la materia, puesto que la finalidad de dirimir las audiencias es con el ánimo de satisfacer la pretensión del consumidor, aclaro pretensión del consumidor, mas no sus caprichos.

Décima Cuarta.- Dentro del desarrollo de la etapa conciliatoria, donde el conciliador juega un papel fundamental para que se desenvuelva con eficacia dicha etapa, se deben requerir únicamente los documentos necesarios para la conciliación entre las partes, y no solicitar documentación de manera ociosa argumentándose que dicha documentación es necesaria para allegarse de más elementos de convicción, toda vez que ésta circunstancia retarda el buen desarrollo de la etapa conciliatoria en razón de que el conciliador no es el indicado para resolver sobre la controversia planteada, debiendo limitarse sólo a conciliar los intereses de las partes.

Décima Quinta.- El personal de la Procuraduría en específico Jefe de Servicios al Consumidor y los conciliadores, tienen la obligación de cumplir lo estipulado en sus ordenamientos, es decir, apegarse a lo estipulado en el artículo 113 de la Ley Federal de Protección al Consumidor en el sentido de que para iniciar el procedimiento por infracciones debe exhortar y plantear a las partes los puntos de controversia así como las soluciones que se puedan dar en la reclamación.

Décima Sexta.- La caducidad, convenio, desistimiento, acuerdo por incomparecencias y acuerdo donde se dejan a salvo los derechos de las partes, son formas de concluir el procedimiento conciliatorio.

Décima Séptima.- En el procedimiento arbitral de amigable composición se fijan las cuestiones que deben ser objeto del arbitraje y el árbitro tendrá la libertad para resolver a conciencia y buena fe; por lo que hace al arbitraje en estricto derecho las partes formulan el compromiso arbitral en el que se fijan las formalidades del procedimiento, aplicándose simplemente el ordenamiento procesal civil aplicable.

La naturaleza jurídica de los laudos que emite la Procuraduría Federal del Consumidor no es jurisdiccional, ya que actúa como árbitro y éste es designado por las partes voluntariamente.

Décima Octava.- Una vez agotadas las etapas enmarcadas dentro del procedimiento por infracciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor se llega a la etapa final de dicho procedimiento que consiste en el pronunciamiento de la resolución administrativa en la cual la Procuraduría determinará si se cometió o no alguna infracción legal por el proveedor y poder sancionar la misma.

En consecuencia por ser esta la etapa final del procedimiento es cuando adquieren mayor relevancia los conceptos de infracción y de sanción en la esfera administrativa.

Décima Novena.- Tomando en cuenta de que el régimen jurídico mexicano respecto de la resolución administrativa la fundamentación y motivación de los actos no es exclusiva de los órganos jurisdiccionales sino que se extiende a todo acto de autoridad según lo dispone el artículo 16 Constitucional puesto que "nadie puede ser molestado en su persona, familia, papeles o posesiones".

Vigésima.- Por ende la autoridad está obligada a motivar y fundamentar la causa legal del procedimiento y en la especie, la Procuraduría Federal del Consumidor, tiene el deber jurídico de manifestar los preceptos en los que funden su actuación (fundamentación) y en los motivos y razonamientos que lleven a este ente administrativo a la aplicación de tales preceptos del caso concreto (motivación).

En este orden de ideas, la resolución administrativa debe cumplir con dos elementos de fondo a saber; la fundamentación y la motivación de la infracción legal cometida por el proveedor sujeto al procedimiento por infracciones a la Ley y también, la individualización de la sanción administrativa que en su caso debe imponerse al infractor, debiendo cumplir para tal efecto los requisitos previstos en el artículo 132 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Vigésima Primera.- De los medios de impugnación establecidos en la Ley Federal de Protección al Consumidor se pueden interponer, dentro de los procedimientos dos recursos; en el procedimiento conciliatorio el Recurso de Revisión; en el procedimiento arbitral el Recurso de Revocación.

Vigésima Segunda.- El recurso de revisión se interpone por escrito, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que surte efecto la notificación de la resolución que emita la Procuraduría en cualquier etapa del procedimiento; además, se interpondrá ante la autoridad que emitió la resolución y debe ser resuelto invariablemente por el órgano superior jerárquico determinado previamente por el Procurador.

Por último, se puede concluir que los procedimientos que se llevan a cabo ante la Procuraduría Federal del Consumidor requieren necesariamente una reglamentación adecuada, pues la función esencial de la Procuraduría es la de conciliar y no propiamente de una autoridad jurisdiccional y mucho menos sancionadora.

PROPUESTAS

Primera.- Se reconoce que las facultades atribuidas a la Procuraduría Federal del Consumidor limitan su función plena, toda vez que el margen de su actuación adolece del fortalecimiento necesario en algunas de sus atribuciones, consideradas primordiales para su óptimo funcionamiento.

Segunda.- El análisis de las funciones de la Procuraduría Federal del Consumidor, muestra que sus facultades de decisión se orientan a cumplir con la finalidad que señala el decreto del Ejecutivo para su creación dentro de la organización de la Administración Pública, como organismo descentralizado de conformidad con el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y el artículo 20 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Tercera.- Se proponen reformas al contenido de la Ley Federal de Protección al Consumidor, ya que existen lagunas, como ejemplo se toma de referencia lo estipulado en el artículo 101 en donde no se precisa cuándo una reclamación es procedente e improcedente.

Cuarta.- Asimismo, se propone que la autoridad al momento de llegar a cabo la primera audiencia de conciliación y el consumidor no comparece el expediente deberá ser remitido al archivo general por falta de interés jurídico, y en el caso de que se le otorguen los diez días al consumidor para acreditar su inasistencia a la audiencia, la justificación será mediante documento de validez fehaciente.

Quinta.- Se propone reformar el artículo 123 de la Ley de la materia, con la finalidad de especificar y obligar a la autoridad (conciliadores) a fundar y motivar todos los acuerdos que se emitan por éstos últimos en específico el acuerdo que inicia el procedimiento por infracciones a la Ley debiendo éste acuerdo haber

agotado en prioridad lo estipulado en el artículo 113 del mismo ordenamiento, así mismo que la reforma a tal precepto otorgue un término común a las partes para que ofrezcan pruebas y manifiesten por escrito lo que a su derecho convenga, formulando alegatos, en virtud de que el proveedor debe acreditar sus defensas y excepciones y el consumidor sus respectivas pretensiones.

Sexta.- Se propone que a la Procuraduría Federal del Consumidor sin que afecte su naturaleza jurídica se le otorguen facultades que le permitan de alguna forma coaccionar con el proveedor a cumplir con lo contratado entre las partes, y así el consumidor pueda contar con una satisfacción plena de su reclamación que planteó ante la Procuraduría Federal de Consumidor, sin necesidad de que la autoridad en caso de no poder satisfacer la reclamación del consumidor por arbitrio imponga el inicio a sus procedimientos, dejando dicha decisión a cargo del consumidor.

Séptima.- El artículo 115 de la misma Ley estipula que contra los acuerdos de trámite, no se admite recurso alguno. Este precepto, no señala qué se debe entender por "acuerdo de trámite", así como el hecho de que el acuerdo de la autoridad trae aparejado un apercibimiento, por que no es acuerdo de trámite y, por lo consiguiente, la autoridad debe aceptar la interposición del recurso de revisión en cualquier etapa del procedimiento conciliatorio, debiendo resolver conforme a sus propios lineamientos, a efecto de no dejar en estado de indefensión a alguna de las partes.

Octava.- En lo que se refiere a las resoluciones administrativas emitidas por la Procuraduría Federal del Consumidor que son interpuestas ante órganos jurisdiccionales competentes, ya sea por el proveedor o por el consumidor cuando alguno de ellos no encontró satisfacción a la reclamación planteada ante la misma, es de gran trascendencia en virtud de que en ella existan elementos importantes

que ayuden al juzgador a tener una visión mas amplia sobre los hechos que motivaron la presentación de la reclamación ante tales órganos, y así dictar una solución favorable a quién le asiste la razón.

Novena.- En las notificaciones es recomendable que la autoridad agregue un extracto de la resolución.

Décima.- La Procuraduría Federal del Consumidor como autoridad administrativa debe emitir sus actos con tal carácter, desempeñando sus funciones no pasando por alto que uno de los requisitos del acto administrativo es precisamente que sea expedido por órganos competentes, debiendo en todo acto fundar la competencia de quien dice actuar, ya que de lo contrario los actos emitidos serán ilegales y traen como consecuencia la nulidad de los mismos.

Décima Primera.- Que la Procuraduría en el momento de someter a la autoridad superior decisiones importantes, cumpla con los términos estipulados en sus ordenamientos lo cual evitaría el retraso de las resoluciones a los procedimientos, con la finalidad de evitar rezagos.

Décima Segunda.- Respecto de la estructura de la Procuraduría Federal del Consumidor, ésta debe de coincidir con las mismas reformas tanto en su Reglamento como en su Estatuto, debiendo la autoridad elaborar reformas pero desde el punto de vista de su estructura dada las necesidades recientes de la Autoridad, es decir debería de desaparecer direcciones o jefaturas que no tienen razón de ser por ni siquiera estar creadas en su estructura original y crear o

cambiar el nombre de las mismas acorde con las necesidades, servicios ó actividades que desempeñen.

Décima Tercera.- Reestructurar orgánicamente a la Procuraduría Federal del Consumidor a fin de que pueda dar respuesta a las necesidades de la sociedad.

Décima Cuarta.- Se propone que la autoridad debería de elaborar manuales de procedimientos y que estos sean enviados al personal de las Delegaciones, para que sean estudiados y aplicados en la práctica, haciéndose notar en los mismos que debe existir una normatividad a nivel metropolitano y federal.

Décima Quinta.- La integración de un área de calidad que permita calificar y dar seguimiento a los standares de los procedimientos.

Décimo Sexta.- Que la contratación del personal de la Procuraduría tenga el perfil idóneo para el puesto y las actividades que vaya a desempeñar

Décima Séptima.- En caso que la autoridad no de cumplimiento a resolver en el lapso de quince días señala el artículo 123 se le sancione tanto económica como administrativamente.

Décimo Octava.- Dentro del presente trabajo, se propone que a dicha autoridad administrativa se le otorguen facultades jurisdiccionales suficientes para que incluso pueda pronunciarse en sus fallos y darle la razón a quien la tenga, y no únicamente determinar infracciones a la Ley, pues con ello se podría evitar que muchos asuntos quedaran sin solución para las partes afectadas, que carecen de

medios económicos para acudir a los tribunales judiciales del orden común en un procedimiento largo, engorroso y desgastante, haciendo nugatoria la impartición de justicia.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero Miguel, Los Recursos Administrativos, Editorial Porrúa, México, 1989.
- Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1983.
- Alcalá Zamora Nieto, Proceso, Composición y Autodefensa, UNAM, México, 1991.
- Arteaga Nava Eliseo, Derecho Constitucional, Editorial Harla, México, 2000.
- Asamblea General de las Naciones Unidas, Directrices para la protección del consumidor Nueva York, EUA, 1985.
- Báez Martínez Roberto, Manual del Derecho Administrativo, Editorial Trillas, México, 1997.
- Baylón Valdovinos Rosalío, Derecho Procesal Civil, Editorial Pac, México, 1993.
- Barrera Graf Jorge, Evolución del derecho a la protección del consumidor, Revista Jurídica, UIA, México 1976.
- Briseño Sierra Humberto, El Arbitraje Comercial Doctrina y Legislación, Cámara Nacional de Comercio, Primera Edición, México, 1992.
- Campillo Sainz José, Comparecencia del Secretario de la Industria y Comercio, México, 1976.
- Couture Eduardo, Vocabulario Jurídico, Editorial Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1991.

- C. Monterubio Mario, Ley Federal de Protección al Consumidor, Comentada, Editorial Textos Universitarios, México, 1977.
- Diario de Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Iniciativa de Ley que crea el Instituto Nacional del Consumidor, XLIX Legislatura, Tomo I, México 1973.
- Diario de Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Iniciativa de Ley de la Ley Federal de Protección al Consumidor, XLIX Legislatura, Tomo III, Número 9 México 1975.
- Diccionario Esencial de la Lengua Española Larousse, México, 1999.
- Diccionario Jurídico Espasa, Editorial Calpe, Madrid, 1994.
- Flores Margadant Guillermo S., Introducción a la historia del Derecho Mexicano, Esfinge Milenio, México 2001.
- Galindo Garfias Ignacio, Derecho Civil, Editorial Porrúa, México, 1989.
- García Maynez Eduardo, Introducción al estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México, 1994.
- Gómez Lara Cipriano, Teoría General del Proceso, Editorial UNAM, México, 1981.
- Liberrkaton, Stockholm, Revista 99, Instituto Sueco, Embajada de Suecia.
- Lucero Espinoza Manuel, Elementos del Derecho Administrativo, Editorial Noriega, México, 1994

- Martínez Morales Rafael, Diccionario Temático de Derecho Administrativo, Editorial Harla, México, 2000.
- Ovalle Favela José, Comentarios a la Ley Federal de Protección al Consumidor, Editorial McGrawHill, México, 1994.
- Rabasa Emilio O., Mexicano esta es tu Constitución, Editorial Porrúa, México, 1994.
- Código Federal de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor
- Ley Federal del Procedimiento Administrativo
- Ley Federal de Protección al Consumidor
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor

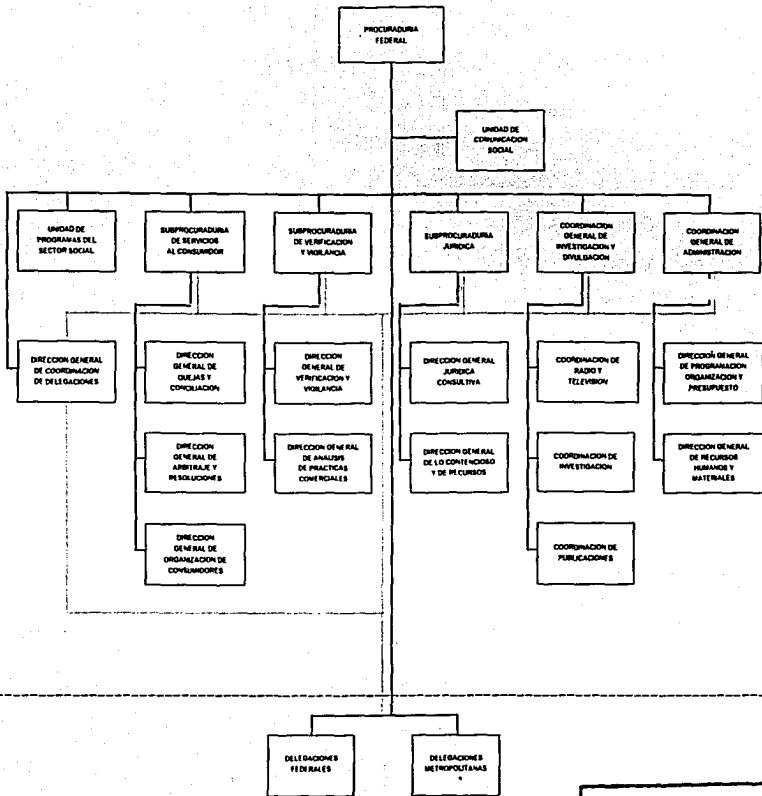
ADDENDUM

ADB1

AGA1

DIA1

AGA1



TESIS CON
 FOLIA DE ORIGEN