



875209
UNIVERSIDAD VILLA RICA

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO

**"ANÁLISIS Y APLICACIÓN DE LA LEY
FEDERAL DE PROTECCIÓN AL
CONSUMIDOR"**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

VICTOR HUGO RODRÍGUEZ TREJO

Director de Tesis:
Lic. Joel Camargo Segovia

Revisor de Tesis:
Lic. Genaro Conde Pineda

BOCA DEL RIO, VER.

2003

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

PAGINACION DISCONTINUA

AGRADECIMIENTOS

LE AGRADEZCO A DIOS

Que mediante su hijo JESÚS
Cambió el rumbo de mi vida
y me iluminaron para valorar
ésta de otra manera

Benditos sean

A MI MADRE

Por ser la bendición más grande de Dios
por su apoyo, comprensión y amor

Dios te bendiga mamá

A MI HERMANO CARLOS

Por su interés en mi titulación
y por sus desvelos en este trabajo.
Y por ser mi hermano

Dios te bendiga

A MI HERMANO NACHO

**MI CUÑADA GLORIA Y
MI SOBRINA ALE,**

Por formar parte de mi familia
y ser una bendición del Señor.

Dios te bendiga

A TODOS MIS CATEDRÁTICOS

Por regalarme de su
sabiduría y conocimiento
no saben cuanto valoro
hoy eso. **GRACIAS**

Dios los bendiga

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INDICE

Introducción	1
CAPÍTULO I METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	
1.1 Planteamiento del problema.....	3
1.2 Justificación del problema.....	4
1.3 Delimitación de objetivos.....	5
1.3.1 Objetivo general.....	5
1.3.2 Objetivos específicos.....	5
1.4 Formulación de la hipótesis.....	6
1.5 Identificación de variables.....	6
1.5.1 Variable independiente.....	6
1.5.2 Variable dependiente.....	6
1.6 Tipo de estudio.....	7
1.6.1 Investigación documental.....	7
1.6.1.1 Bibliotecas públicas.....	7
1.6.1.2 Bibliotecas privadas.....	7
1.6.2 Técnicas empleadas.....	7
1.6.2.1 Fichas de bibliografías.....	7
1.6.2.2 Fichas de trabajo.....	7
CAPÍTULO II EL OMBUDSMAN EN EL DERECHO COMPARADO	
2.1 El defensor de los derechos del pueblo.....	8
2.2 Suecia.....	8
2.2.1 Características.....	11
2.2.2 Variantes, Ombudsman dependiente del Poder Ejecutivo.....	15
2.2.3 El Ombudsman de los consumidores.....	16
2.2.4 Ombudsman de la libertad económica.....	17
2.2.5 El Ombudsman de la prensa.....	18
2.2.6 El Ombudsman para la igualdad del sexo.....	18
2.3 Finlandia.....	19
2.4 El Ombudsman en América.....	23
2.4.1 Puerto Rico.....	23
2.4.2 Costa Rica.....	26
2.4.3 El Ombudsman en México.....	28
2.5 Procuraduría federal del consumidor.....	30

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO III ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

3.1	La justicia social en México.....	35
3.2	La Constitución de 1917.....	36
3.3	La primera declaración de derechos sociales en el mundo.....	39
3.3.1	La realidad de la justicia social en México.....	42
3.3.2	La economía como factor de cambio social.....	45
3.3.3	Marco jurídico de la Procuraduría Federal del Consumidor.....	48

CAPÍTULO IV ANÁLISIS SISTEMÁTICO A ARTÍCULOS DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

4.1	Disposiciones generales.....	49
4.2	Objetivos y derechos básicos.....	49
4.2.1	Ley de orden público e interés social.....	50
4.2.2	Carácter irrenunciable de sus disposiciones.....	51
4.2.3	Objetivos de la Ley.....	52
4.2.4	Principios o derechos básicos.....	55
4.3	Sujetos.....	59
4.3.1	Consumidor.....	60
4.3.2	Proveedor.....	61
4.4	Competencia administrativa.....	62
4.4.1	Competencia.....	63
4.4.2	Materia.....	64
4.4.3	Territorio.....	65
4.4.4	Cuantía.....	66
4.4.5	Grado.....	66
4.4.6	Subjetivo.....	67
4.4.7	Prevención.....	67
4.4.8	Turno.....	68
4.4.9	Funcional.....	68
4.4.10	Conexión.....	68
4.4.11	Elección.....	69
4.4.12	Atípico.....	69
4.4.13	Remisión.....	70
4.4.14	Concurrente y exclusiva.....	70
4.4.15	Prorroga.....	71
4.4.16	Autoridades auxiliares.....	71
4.5	Disposiciones comunes.....	72
4.5.1	Reclamaciones ante la procuraduría.....	72
4.5.2	Lugar de presentación.....	73
4.5.3	Desecamiento de oficio.....	74
4.5.4	Interrupción de la prescripción.....	76

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.5.5	Notificación al proveedor.....	76
4.5.6	Notificaciones personales.....	77
4.5.7	Plazos para la presentación de reclamaciones.....	79
4.5.8	Consignación de billetes de depósito.....	81
4.5.9	Prueba pericial.....	82
4.5.10	Cómputo de plazos.....	84
4.5.11	Presentación.....	85
4.5.12	Autoridad y eficacia de laudos y convenios.....	87
4.5.13	Cosa juzgada de laudos y convenios.....	87
4.5.14	Ejecución: vía de apremio y juicio ejecutivo.....	88
4.6	Medios de premio en convenios y reconocimientos.....	89
4.6.1	Convenios sin reclamación.....	90
4.7	Procedimiento conciliatorio.....	90
4.7.1	Audiencia de conciliación.....	90
4.7.2	Falta de informe de comparecencia.....	91
4.7.3	Funciones del conciliador.....	93
4.7.4	Medios de prueba y suspensión de la audiencia.....	94
4.7.5	Irrecurribilidad de acuerdos de trámite y que aprueben convenios.....	95
4.7.6	Terminación del procedimiento sin convenio.....	96
4.8	Procedimiento arbitral.....	98
4.8.1	Designación de arbitro sin procedimiento conciliatorio.....	98
4.8.2	Compromiso arbitral.....	98
4.8.3	Arbitraje de equidad.....	99
4.8.4	Arbitraje de derecho.....	101
4.8.5	Laudo.....	102
4.8.6	Lista de árbitros y recursos.....	104
4.9	Procedimientos por infracciones a la ley.....	106
4.9.1	Notificación, pruebas, alegatos y resolución.....	106
4.9.2	Pruebas del denunciante o reclamante.....	108
4.10	Sanciones.....	109
4.10.1	Competencia.....	109
4.10.2	Multa de 1 a 800 veces el salario mínimo.....	110
4.10.3	Multa de 1 a 1500 veces el salario mínimo.....	111
4.10.4	Multa de 1 a 2500 veces el salario mínimo.....	112
4.10.5	Duplicación de la multa, clausura y arresto por reincidencia.....	112
4.10.6	Definición de reincidencia.....	113
4.10.7	Fundamentación y motivación de las resoluciones.....	114
4.10.8	Criterios para individualizar las sanciones.....	116
4.10.9	Prohibición de sancionar dos veces la misma infracción.....	117
4.10.10	Condonación, reducción y conmutación de sanciones.....	119
4.11	Recursos administrativos.....	120
4.11.1	Recurso de revisión.....	120
4.11.2	Interposición del recurso y órgano competente para resolverlo.....	123
4.11.3	Medios de prueba.....	124
4.11.4	Práctica de pruebas y aplicación supletoria de código federal de procedimientos civiles.....	125
4.11.5	Resolución.....	126

4.11.6	Improcedencia.....	127
4.11.7	Suspensión.....	128

CAPITULO V EL PROCEDIMIENTO ANTE LA
 PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL
 CONSUMIDOR.

5.1	Aclaraciones.....	130
5.1.1	Ámbito de aplicación.....	131
5.1.2	Tramitación.....	133
5.1.3	Arbitraje.....	136
5.1.4	Recursos.....	138

	CONCLUSIONES.....	139
--	-------------------	-----

	BIBLIOGRAFÍA.....	
--	-------------------	--

	LEGISLACIONES.....	
--	--------------------	--

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

1

INTRODUCCION

Dada la naturaleza propia del trabajo que se desarrolla, me permito poner a consideración del lector, la forma en que se abordarán los temas y la metodología empleada en el mismo, para que pueda éste, tener una visión más clara del contenido.

El plantearse un análisis dogmático, de la institución y la función propia de la Procuraduría Federal del Consumidor, se hace necesario primeramente determinar su naturaleza jurídica y su función propia dentro del esquema administrativo, así mismo, hacer un análisis de las instituciones que le conforman y dan vida.

Como todo estudio técnico basado en la interpretación de preceptos legales, se hace necesario, el plantear los sistemas que el abogado en sus diferentes esferas utiliza, para llevar a cabo la labor de aplicación de normas sustantivas a casos concretos, y por ello se hace el planteamiento del sistema de interpretación y las formas que se utilizan de conformidad con la Hermenéutica Jurídica, también conocida como Ciencia del Conocimiento del Derecho.

La Ley existente en el tema me permite plasmar de forma sintética algunas consideraciones sobre el procedimiento y función de la Procuraduría Federal del Consumidor, así como del Proceso Jurisdiccional que ante la misma se aplica (Juicio Arbitral).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Teniendo como base la ubicación de la Procuraduría Federal del Consumidor y el panorama doctrinal de interpretación jurídica, el estudio de la Ley de la materia es el paso obligado a seguir, por ello y tomando algunos preceptos como referencia básica, realizó el análisis de los mismos, tanto a la luz de los diversos sistemas, como del criterio del más alto Tribunal del País.

Pretendiendo con esto, establecer una semejanza de la Ley Federal de Protección al Consumidor, sin que con ello se busque agotar el tema.

Por la naturaleza del trabajo y replanteando algunas consideraciones del mismo me permito hacer algunas anotaciones y comentarios a nivel de conclusiones.

El que hacer principal de la Procuraduría Federal del Consumidor, es vigilar y preservar los derechos e intereses de los Consumidores, impulsando permanentemente el desarrollo y actualización de sistemas y mecanismos que le permitan mantener relación armónica entre Proveedores y Consumidores.

El desarrollo socioeconómico de México, es un proceso caracterizado por un cambio constante en la relación entre Proveedores y Consumidores, que ha motivado integración compleja entre las partes, dada la diversidad de bienes y servicios que existen.

La Ley Federal de Protección al Consumidor, establece lineamientos para la orientación a la población consumidora en el ejercicio de sus derechos y como función para lograr la equidad en las relaciones de consumo, la formación de Organizaciones de Consumidores, labor encomendada a la Dirección General de Organización de Consumidores.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO I

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

Con el paso del tiempo y debido al constante crecimiento, político, geográfico, social y sobre todo económico en nuestro país se ha visto incrementada toda acción de consumo entre Proveedores y Consumidores, por lo que, es urgente, que se legisle en materia de consumo en el cual se contenga la normatividad sobre esa materia, así como el que exista una dependencia reguladora que vele por él, que se respeten y acaten dichas disposiciones. Es así como nace correlativamente, tanto la Ley Federal de Protección al Consumidor, como la Procuraduría Federal del Consumidor.

Este es para un ciudadano común, que sin darse cuenta está celebrando un acto de consumo y en determinado momento, al incumplirsele en el mismo, se encuentra totalmente desprotegido y ante el desconocimiento total una dependencia, como una Ley de carácter netamente proteccionista e institucional, simple y sencillamente desiste de hacer valer ese Derecho y como consecuencia, de ello, por ignorancia le prescriben sus derechos como Consumidor.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ahora bien derivado de lo anterior, el Artículo 1º de la Ley Federal de Protección al Consumidor en su párrafo 2º establece que "el objeto de esta Ley es promover y proteger sus Derechos del Consumidor y, procurar la Equidad y Seguridad Jurídica en las relaciones entre Proveedores y Consumidores".

Así mismo el Artículo 20 de la Ley Federal de Protección al Consumidor refiere que "La Procuraduría Federal del Consumidor, es un órgano descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene funciones de Autoridad Administrativa, y está encargada de promover y proteger los Derechos e intereses del Consumidor y procurar la Equidad y Seguridad en las relaciones entre los Proveedores y Consumidores."

Ahora bien, de conformidad con el Artículo 24 fracciones I y II de la Ley Federal de Protección al Consumidor, cuenta con las siguientes atribuciones: el promover y proteger los derechos del Consumidor así como aplicar las medidas necesarias para propiciar la Equidad y Seguridad Jurídica en las relaciones entre Proveedores y Consumidores, y procurar y representar los Derechos de los Consumidores mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan.

1.2. JUSTIFICACION DEL PROBLEMA.

Esto es de las transcripciones anteriores, dejan de manifiesto el animo del legislador para brindar en todo momento al Consumidor la protección y cobijo necesario en toda relación de consumo que celebre con el proveedor, es decir, el consumidor en ningún momento se encuentra solo, pues basta con que acuda a cualquiera de las diversas Delegaciones de la Procuraduría Federal del Consumidor, ubicadas en diversas partes de la República tal como lo prevé el Artículo 3º del Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 23 de Agosto de 1994, para que sea atendido ya sea con anterioridad al hecho, materia de consumo o bien

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

posteriormente al mismo.

Lo anterior conlleva a considerar que el espíritu de la Ley Federal de Protección al Consumidor, es que los ciudadanos gocemos de una verdadera Seguridad Jurídica en toda relación de consumo.

Finalmente, para nuestro estudio debe entenderse que en México se encuentra debidamente protegida las acciones de consumo, y tan así, que el reclamante Consumidor no solamente tiene el Derecho de ser correctamente atendido, asesorado y representado por esta Dependencia, sino que incluso goza del derecho de denunciar ante otra Dependencia de Gobierno Federal de las posibles actividades irregulares de aquella.

1.3. DELIMITACION DE OBJETIVOS.

¿Cuál es la aplicación de la Ley Federal de Protección al Consumidor actual como la que se formuló en el año de 1975 y con ello todas las modificaciones que se han venido dando muchas en beneficio, pero otras en perjuicio de la población consumidora?

1.3.1 OBJETIVO GENERAL.

Realizar una comparación de la Ley Federal de Protección al Consumidor actual y la vigente en el año de 1975, señalando las concordancias y la derogación de sus contenidos.

1.3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

- a) Conocer el marco jurídico de la Ley Federal de Protección al Consumidor.
- b) Determinar sus alcances Jurídicos y las restricciones que contiene la misma.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- c) Saber en que Dependencias del Gobierno Federal Estatal y Municipal se apoya la Procuraduría.
- d) Importancia de la figura del Ombudsman dentro del marco Jurídico de la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor.
- e) Reconocer la ignorancia de la población, sobre sus Derechos básicos como Consumidor y establecer una cultura de consumo.
- f) Proponer los medios de difusión para prevenir, orientar, capacitar, en referencia no tan solo en los Derechos, sino también, en las obligaciones del Consumidor.

1.4. FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS.

La aplicación eficiente de la Ley Federal de Protección al Consumidor se podrá dar a partir de que el Gobierno Federal empiece a legislar modificando el contenido de esta Ley, y le otorgue la importancia y difusión necesaria dentro del marco de derecho existente.

1.5. IDENTIFICACION DE VARIABLES.

1.5.1. VARIABLE INDEPENDIENTE.

Su comparación con la Ley anterior y los planteamientos para una mejor educación de consumo.

1.5.2. VARIABLE DEPENDIENTE.

Análisis y Aplicación de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.6 TIPO DE ESTUDIO

1.6.1 INVESTIGACION DOCUMENTAL.

Esta técnica fue desarrollada, a través de consultas realizadas en diversos libros y cuerpos normativos encontrados en el Archivo Jurídico de esta Dependencia y de Oficinas Centrales de esta Institución.

1.6.1.1 Bibliotecas Públicas

No se consultaron.

1.6.1.2 Bibliotecas Privadas.

Biblioteca de la Procuraduría Federal del Consumidor, ubicada en Ocampo N 234 Col. Centro C.P. 91700 en la ciudad de Veracruz, Ver.

Biblioteca de la Procuraduría Federal del Consumidor, ubicada en José Vasconcelos N 208 Col. Condesa C.P. 06140 en la ciudad de México D.F.

1.6.2. TECNICA EMPLEADAS.

1.6.2.1 FICHAS BIBLIOGRAFICAS

Contiene el nombre del autor, título del libro, número de edición, lugar, fecha, editorial y paginas.

1.6.2.2. FICHAS DE TRABAJO.

Contiene el tema, paginas consultadas y el extracto del contenido de los puntos investigados en los libros que figuran como fuentes de consulta en el presente trabajo de tesis.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPITULO. II

EL OMBUDSMAN EN EL DERECHO COMPARADO

2.1. EL DEFENSOR DE LOS DERECHOS DEL PUEBLO.

La importancia de la Institución del Defensor de los Derechos del Pueblo, me ha llevado a su estudio a través de sus orígenes: para lo cual debo remontarme al siglo XVI en Suecia; por ello al inicio de este trabajo, parto del comparativo de la figura del Ombudsman en los países más importantes de la Europa Medieval.

2.2 SUECIA.

Surge en Suecia, y sus antecedentes históricos se remontan a la etapa de la monarquía absoluta durante la cual el Rey controlaba por igual a los funcionarios y a los Jueces. Se señalan como antecedentes la figura del llamado Preboste de la Corona creada por el Rey en el siglo XVI y cuya función era y es aún el vigilar, bajo la Autoridad suprema del Rey, el buen funcionamiento y Administración de la Justicia en el reino.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"Su actividad se centraba en una labor de inspección o fiscalización del funcionamiento de la Administración de Justicia, sobre todo para informar al Rey sobre la marcha de asuntos Judiciales y de la Justicia que en su nombre se impartía".¹

Sin embargo, fue Carlos XII de Inglaterra, en 1713 quien busca una formula para controlar no sólo la Judicatura sino también a la Administración del reino (decreto del 26-X-1713), por él es que se instituye un Konungens Hogsta Ombudsman "para ejercer una función de supervisión general a fin de asegurar que las leyes y reglamentos fuesen cumplidos y que los Servidores Públicos efectuaran sus tareas debidamente".²

Los orígenes del Ombudsman y su denominación genérica provienen del Derecho Constitucional Sueco. La palabra "Ombudsman" significa en sueco representante, comisionado, protector, mandatario comisionado o representante del Parlamento y, en consecuencia, en último término protector de los Derechos de los Ciudadanos.

Cambios en las relaciones de poder posteriores hicieron que en 1719 se denominase Justitie- Kansier (Canciller de Justicia), y que estuviese dotado de amplias facultades para intervenir sobre la Administración Real y de Justicia. Es a partir de esto y en función de su origen que el Justitie-Kansier viene a depender cada vez más estrechamente de la Corona, excepto en el lapso de poder de la Dieta en 1760, hasta el punto de que en la Constitución de Gustavo Adolfo en 1771 se le consideró definitivamente como órgano de la Corona nombrado por el Rey, situación que se mantiene hasta la Constitución de 1809 en que cambia radicalmente.

En esta primera etapa la característica más destacada del Justitie-Kansier, era sin duda alguna, la de que su labor de inspección pudiera conducir no sólo a una información rigurosa al Rey, sino también a una persecución de tipo penal sobre aquellos funcionarios

¹ Legrand, Aldre, L'Ombudsman Scandinave. Etudes Comparees Sur le Controle de la Administration, Paris, 1970, pp. 15 a 26. Bexelius, Alfred, "El Ombudsman de Asuntos Civiles", en obra de Rowat, OI Ombudsman, El Defensor del Ciudadano, Trad. De Suárez, Eduardo, México, F.C.E., pp. 65-80.

² Bexelius Alfred, Los Guardianes de la Ley en Suecia, pp. 55-56

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que se hicieran acreedores a la misma.. En 1776 el Parlamento decide que a partir de ese momento el Justitie-Kansier ya no será nombrado, por el Rey, sino que lo harán los estamentos (asesores del Rey) y por un periodo de tiempo que comprendía hasta la siguiente reunión de la Cámara; en ocasiones pasaban varios años para volverse a reunir, lo que le daba una posición fuerte al Ombudsman, era un auténtico fiscalizador del Parlamento sobre el Rey, en cuyo nombre administraba e impartía Justicia.

No dependiendo del Rey y no teniendo Parlamento al que acudir con regularidad para denunciar las irregularidades que descubriera, el Ombudsman se vio en la necesidad de buscar apoyo en la opinión pública a través de la publicidad de sus investigaciones. Gustavo III en 1772 dicta una nueva Ley en virtud de la cual el Justitie-Kansier pasa nuevamente a depender del Rey, y del Absolutismo Real, no se libera Suecia hasta que en 1806 el Parlamento (Riksdag) vuelve a la plenitud de sus poderes y se promulga la nueva Constitución (6-VI-1809) en la que se institucionalizó, por primera vez, la figura del Justitie-Ombudsman, que lo transforma en un Órgano nombrado por el Parlamento con una doble finalidad que aún conserva:

- a) Supervisar el funcionamiento de la Administración y
- b) Defender los derechos públicos subjetivos y legítimos intereses públicos de la ciudadanía frente a la Administración

A partir de 1809 quedan perfectamente delimitadas y diferenciadas las dos Instituciones que en este país realizan una labor de control sobre la Administración: "El Canciller de Justicia, quien a partir de esta fecha vuelve a ser un funcionario al servicio del Rey, quien lo designa, y que actualmente desempeña la función de controlar la Administración del Estado desde el punto de vista legal, actuando principalmente como asesor legal del Gobierno y representante jurídico de la Corona, en cuyo nombre vigila y acusa a funcionarios por la comisión de los delitos de incumplimiento del deber o abuso de Autoridad, y el Justitie-Ombudsman que surge como respuesta a la necesidad de contar con

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

una oficina enteramente independiente del Gobierno para poder proteger a los ciudadanos eficazmente contra actos negativos de la Administración Pública".³

2.2.1 CARACTERÍSTICAS.

Una de las características principales de Justitie-Ombudsman es su radical desconexión con el Rey y su cercana relación con el Parlamento (Riksdag), que es el Órgano que lo designa, en nombre de quien actúa y ante quien es responsable, debiendo presentarle anualmente un informe de su actividad fiscalizadora sobre la Administración y la Justicia aunque conserva su independencia frente al mismo, ya que el Organismo Legislativo sólo puede darle directrices generales pero no instrucciones específicas sobre los diversos aspectos de su actividad fiscalizadora, y en el ejercicio de su cargo son independientes. Esta independencia indispensable para el eficaz ejercicio de sus atribuciones, se haya garantizada además por el hecho de ser él mismo, jefe de su personal nombrándolo y removiéndolo según lo considere necesario

La elección no se realiza realmente de forma directa por todo el Riksdag, sino indirectamente, a través de una Comisión constituida al efecto y cuya composición es cuidadosamente estudiada, ya que se trata de evitar por todos los medios posibles que el Justitie Ombudsman sea un hombre "de partido" o que sea elegido gracias a la fuerza de un determinado partido. Muy por el contrario es ya una constante en la historia de la institución que la designación se realice por unanimidad de todos los partidos representados en el Parlamento y que la misma recaiga sobre persona de reconocida solvencia moral y prestigio Jurídico

El Justitie-Ombudsman es designado por un periodo de cuatro años, y sólo puede, ser destituido a petición de la Comisión Parlamentaria encargada de examinar su actividad, forma de actuar e informes que presenta. Desde 1809 en que se inició no se conocen casos

³ Sten Rudholm. "Los Guardianes de la Ley en Suecia" en la Obra de Rowat, el Ombudsman..., pp. 49-55

de destitución del Justitie-Ombudsman antes de que transcurra el plazo para el que fueron elegidos, aunque sí se han presentado casos de no reelección.

El Ombudsman debe ser una persona destacada por sus conocimientos legales y su integridad personal. La mayoría de los Ombudsman han salido del Poder Judicial. A partir de 1941 ya no existe como requisito que debe ser hombres, sin embargo, hasta la fecha en Suecia no ha ocupado el puesto de Ombudsman ninguna mujer. Como es el caso de México, en el que actualmente ocupa dicha calidad una mujer (*Comisión Nacional de Derechos Humanos*).

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

Al principio el Justitie-Ombudsman era un Órgano Unipersonal. Sin embargo, con el transcurso del tiempo Suecia sufrió como el resto del mundo occidental el imparable proceso del aumento desmedido de la actividad administrativa. Durante el primer siglo se recibían un promedio de 70 quejas al año. El gran crecimiento del gobierno y un mayor conocimiento de la Institución y de sus muchas posibilidades, han hecho que el número de quejas que se reciben sea cada día mayor, en la actualidad se reciben más de 4.000 al año.

En 1915 la actividad del Ombudsman se desdobra apareciendo en escena un Milztie-Ombudsman, que tenía como misión principal controlar la Administración Militar e investigación todas las quejas de los soldados y oficiales que tuvieron en relación con su servicio en el ejercicio y las posibles transgresiones de sus derechos individuales durante su permanencia en el mismo.

Posteriormente con la Ley del 29 de Diciembre de 1967, se reorganizó la Institución, desapareciendo el Milztie-Ombudsman y creando una Institución Colegiada de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

tres Ombudsman de igual categoría, los cuales deberían distribuirse internamente los asuntos materia de la institución, incluyendo los de carácter militar.

En mayo de 1976 se modificó una más la organización: se suprimieron los asistentes y se establecieron cuatro Ombudsman, uno de los cuales actúa como Presidente, dirige las labores administrativas del Organismo y coordina las actividades de los otros tres.

"En la actualidad la oficina del Ombudsman parlamentario sueco consta de cuatro Ombudsman, uno de los cuales coordina la parte administrativa de la oficina (Chief-Ombudsman) nombra al personal y realiza funciones directivas".⁴

Cada uno de los cuatro tiene esferas separadas de supervisión establecidas en el Reglamento interno de la Institución que son:

- a) El Chief-Ombudsman, está encargado de los asuntos relacionados con la Administración Central que no corresponde a los otros Ombudsman.
- b) El encargado de investigar las Quejas contra Tribunales, Ministerio Público, Policía, Prisiones.
- c) El que ve todo lo relacionado a las Fuerzas Armadas y supervisa actos de las Autoridades Locales.
- d) El que investiga las Denuncias de Educación y Bienestar Social. Sin embargo, sólo el primero está autorizado para firmar las decisiones finales.

En Suecia existe una clara separación entre Gobierno y Administración, una separación orgánica claramente definida entre la Función Política y la Administración.

El Rey como jefe de Estado, queda por completo al margen de cualquier tipo de fiscalización, por parte del Justitie-Ombudsman, así como los ministros en el desarrollo de su labor política.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En el primero hace una exposición exhaustiva de todas las investigaciones realizadas, tipo de las mismas, resultados y sanciones impuestas, además de las sugerencias Legislativas. Pública en su informe anual los nombres de los funcionarios investigados, lo que constituye un medio de presión muy eficaz, ya que nadie quiere ver figurar su nombre en este informe. Parte importante de su popularidad se debe a que sus informes anuales, que resumen y comentan los casos de importancia, se dan a la publicidad a través de la prensa, radio y televisión.

Este informe anual que presenta al Parlamento, durante el mes de Octubre, es un reporte detallado (500 a 700 páginas) donde se mencionan todos los casos llevados al Ombudsman.

Mismos que eran investigados con sus críticas, sus recomendaciones, es considerado de gran interés, no sólo para los miembros del Parlamento, sino también para los Jueces, Servidores Públicos, Profesores de Derecho y Público en general (Mr. Bexelius uno de los Ombudsman describe el fenómeno del temor que siembra este informe entre los funcionarios).

Todos los años, el Ombudsman debe preparar un informe al Parlamento comprendiendo las actividades de su cargo y dado los detalles sobre los asuntos importantes del año. Alrededor de 4,000 ejemplares de este informe son impresos y distribuidos a todos los Tribunales y servicios del Gobierno. Es la autentica arma del Ombudsman, pues, nadie quiere, ver incluido su nombre en este libro. Es en cierto sentido lo contrario de un "Who's Who" (quién es quién) para los miembros de la Administración Pública. Para evitar que su nombre se encuentre mencionado, los Jueces y los funcionarios se ven obligados a poner un poco más de atención en la forma en que desempeñan su trabajo.

⁴ Aguilar Cuevas Magdalena, El Defensor del Ciudadano, Edit. UNAM, pp. 21 a 28

He ahí un elemento importante incluso capital del trabajo del Ombudsman. Su sola existencia impide un buen número de errores y abusos de poder.

Esta labor de publicidad de su trabajo se completa con una intensa relación con los medios de información social, tales como la prensa, radio o televisión.

En general, Suecia cuenta con servidores públicos competentes que con diligencia e imparcialidad llevan a cabo su trabajo, sin embargo, el trabajo realizado por el Ombudsman ha ayudado en gran medida a que los funcionarios piensen y decidan correctamente, pues saben de antemano que los gobernados pueden quejarse ante el Ombudsman en caso de una actuación injusta. Como puede verse, lleva a cabo una acción preventiva.

2.2.2 VARIANTES, OMBUDSMAN DEPENDIENTE DEL PODER EJECUTIVO

Existe en Suecia otro tipo de personas a las que se les llama Ombudsman que no son nombrados por el Parlamento, pero que también cumple funciones de protección al ciudadano.

En terrenos diferentes y con características propias bien diferenciadas. Por ejemplo: las Uniones de Comerciantes tienen un Ombudsman de la Libertad de Empresa, de los Consumidores, para la igualdad de sexos, de la prensa, patrocinado por las organizaciones de los medio de comunicación social.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.2.3 EL OMBUDSMAN DE LOS CONSUMIDORES

"Es designado por el Gobierno. Entró en funciones por primera vez en 1971"⁵ con el propósito de garantizar el cumplimiento de dos Leyes de Protección al Consumidor: la de "Prácticas Comerciales" y la "Ley contra Términos Contractuales Impropios". La primera tiene por objeto proteger al público contra la publicidad, la cual debe, corresponder a lo que en efecto es el producto, en este contexto rige el principio de la Inversión de la Carga Probatoria". En virtud de la persona responsable de cualquier comercial procura probar la veracidad de la información: Afirmaciones y promesas presentadas tanto en la publicidad, como en el empaque, deben corresponder con la realidad del producto. A su vez, Ley sobre Condiciones Contractuales Impropias, busca hacer desaparecer cláusulas que benefician sólo al vendedor sin que a veces el comprador pueda darse cuenta; así tenemos, muchas veces en Contratos de Adhesión cláusulas que aparecen con letra diminuta que no se alcanza a leer, y la gente omite leerlas y la sorpresa viene cuando estas cláusulas se les aplican.

Su principal misión es controlar las formas de publicidad, proteger y defender al Consumidor frente a prácticas abusivas y engañosas. Las Quejas pueden presentarse por escrito, oralmente o incluso por teléfono. Actúa a petición de parte ofendida o de oficio. Su Actividad investigadora tiende a solucionar "amistosamente" los casos que le son presentados, pero puede en determinadas ocasiones presentar el caso ante el Tribunal de Mercado, cuya resoluciones son inapelables y generalmente van acompañadas de sanciones económicas muy elevadas.

El propio Ombudsman para los Consumidores comentó en uno de sus informes alguna de sus intervenciones que ilustra a la perfección el tipo de actividad que desempeña. Existe un caso sobre la desaparición en los periódicos un anuncio que prometía un "curso de adelgazamiento" (diez kilos por mes) contra la suma de 25 coronas, el anunciante

⁵ Gil Robles y Gil Delgado, A., El Control de la Publicidad, p. 52.

remítala a sus engañados, en hoja multicopiada, algunos consejos en materia de nutrición y un menú milagroso.

Además de estas poderosas armas de control en manos del Ombudsman de los Consumidores, la publicidad que se da a todas sus situaciones es a tal grado importante que la prensa tiene libre acceso a las denuncias presentadas, a la investigación y a las oficinas del Ombudsman para dar a conocer al público las cosas que consideren importantes.

2.2.4 OMBUDSMAN DE LA LIBERTAD ECONÓMICA

Creado en 1954 es el más fiel guardián e intérprete de la Ley Antitrust que regula el libre juego de la oferta y la demanda, "el buen juego" del tráfico comercial y el respeto de las reglas que rigen el sistema económico de Suecia. Es designado por el Gobierno; puede actuar a iniciativa de parte o de oficio.

Su actividad tiende sobre todo a la negociación con la parte infractora para hacerte comprender que su actitud es inadmisibile, que debe ser corregida y que de no ser así adoptaría otras medidas, entre las que se cuenta la posibilidad de transferir el asunto al Tribunal de Mercado que puede imponer prohibiciones a la empresa, vetándole la aplicación de determinadas prácticas comerciales restrictivas, o bien ordenarle el suministro de mercancías en condiciones equivalentes a las ofrecidas por otras empresas. Puede asimismo decretar un precio máximo para determinada mercancía, las prohibiciones o los requerimientos pueden ser impuestos bajo pena de multa administrativa.

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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.2.5. EL OMBUDSMAN DE LA PRENSA.

Es nombrado por las Organizaciones de prensa aunque su actividad es eternamente libre e independiente de ellas.

Es una especie de "Ombudsman privado" de grupo o de sector. No es el único ejemplo, en Estados Unidos, han aparecido instituciones parecidas, como es el caso del Ombudsman del grupo Xerox.

El Ombudsman de la Prensa Sueco tiene como misión principal controlar la deontología del periodismo vigilando las reglas de moralidad profesional y la no intromisión en la vida privada de las personas.

Existe una comisión llamada "de los buenos usos de la prensa", que se compone de seis miembros de los cuales dos, representan a los lectores (el gran público). Los periódicos se han comprometido a publicar las resoluciones de esta comisión en casos de amonestación. (yo mismo soy un intermediario entre el lector y el editor).

Toda queja me es comunicada y yo intervengo cerca de los redactores en jefe a fin de obtener una rectificación. Recibo aproximadamente cuatrocientas por año. Puedo incluso enviar una advertencia al periódico. Lo he hecho recientemente contra L'Expressen. Este diario trataba la muerte de una prostituta Suiza. Publicaba muchas fotografías de la víctima que no tenían nada que ver con los hechos, y que constituían una intrusión en su vida privada y en la de su familia.

2.2.6 EL OMBUDSMAN PARA LA IGUALDAD DE SEXO.

Creado en Julio de 1980 para asegurar el cumplimiento de la Ley para la Igualdad de Sexo en las Relaciones Laborales, que tiene como fin promover la igualdad de derechos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

entre el hombre y la mujer en el trabajo, en las condiciones laborales y a las posibilidades de desarrollo en el trabajo. La ley incluye la prohibición de la discriminación por razones de sexo. El Ombudsman debe tratar, ante todo, que los empresarios voluntariamente cumplan la Ley, y persuadirlos para que adopten medidas para el fomento de la igualdad. Si no se consigue negociar un arreglo en caso de discriminación, entonces puede llevarlo ante la Magistratura del Trabajo y solicitar un requerimiento, apremiando a la empresa en cuestión para que tome las medidas indicadas. " En la mayoría de los casos se ha conseguido negociar con los empresarios. Sin embargo hasta Julio de 1982 se habían sometido nueve casos a la Magistratura del Trabajo, dos de los cuales se solucionaron a través de transacciones (arreglaron al margen) y se han pronunciado tres sentencias".^o

2.3. FINLANDIA.

La historia jurídica y constitucional de Finlandia tiene dos influencias bien claras que están exterminadas por su anexión al reino de Suecia primero, y su posterior dominación por la Rusia Zarista, cuando a consecuencia de la paz de Friedrie Shamm (1809), Finlandia pasó a manos de Rusia como Gran Ducado, autónomo y constitucional. Ambos hechos surten efectos en el tema de la protección del ciudadano frente a la administración y, sobre todo en la configuración del moderno Ombudsman Finlandés.

En 1713, el rey Carlos XII, que había estado durante doce años fuera del país (Suecia, que entonces comprendía a Finlandia)... ordenó la creación de un Supremo Representante nombrado por él, Hogste Ombudsman, a fin de vigilar a los funcionarios del Gobierno, asegurar el cumplimiento, de las leyes y estatutos, y que los servidores públicos cumplieran debidamente sus obligaciones, Sin embargo, pronto se sostuvo que el Canciller no tenía suficiente independencia del Gobierno para proteger a los ciudadanos eficazmente. Por medio de una Orden adicional de la Cancillería, en 1719, el nombre del cargo se cambió por el de Canciller de la Justicia" (Justitie-kansier), pero este simple cambio de

^o Aguilar Cuevas Magdalena, op Cit, 45

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

nombre no produjo ningún cambio de funciones, la institución debería seguir constituyendo un medio general de control de la Administración Estatal (solamente en el siglo XX se inmischuyó en la Municipal) desde el punto de vista de la legalidad. La legislación subsiguiente sobre la cancillería en general, así como las posteriores "instrucciones" en las que se establecían las obligaciones del JK (Justitie-kansier), mantuvieron prácticamente sus funciones de control y de vigilancia"⁷

A mediados del siglo XVIII se modifica la posición del Justitie-Kansier y de ser designado por el Rey y ser un agente del ejecutivo, pasa a desempeñar un puesto de confianza de los cuatro departamentos cuyos cuerpos representativos son los que lo designan. Durante este breve intervalo de (1779 a 1772) puede ser visto como un precedente del *Ombudsman (Justitie-Kansier)*, fundado en 1809 en Suecia por los cuatro Estamentos. En este periodo, el Justitie-Kansier Finlandés se convierte en auténtico defensor del ciudadano adquiere gran popularidad y prestigio, hecho decisivo cuando al obtener Finlandia su independencia es recibido con gran aceptación.

Más adelante, durante el periodo de la nación rusa, el JK era designado por el Gobernador general nombrado éste a su vez por el Zar, con la misión de controlar la actividad de Gobierno y Administración, bajo la denominación de Procurador, en clara identificación con la figura rusa.

En las "instrucciones para el Procurador" de 1812 se le confería competencia para controlar los Tribunales, la Administración, la situación de los presos y detenidos, así como para asistir a las reuniones del Senado y obtener plena colaboración por parte de los funcionarios.

⁷ Fairen Guillén Víctor. El Ombudsman Parlamentario de Finanzas, Madrid, España-Calpe, S.A., 1984, p.8. Bexelius, Alfred. Los Guardianes de la Ley en Suecia, "El Ombudsman de Asuntos Cíviles" en la Obra colectiva de Rowat, El Ombudsman, El defensor del ciudadano, 1ª Ed. En Español, México, FCE., 1973, pp. 55-57., Sten Rudholm, Los Guardianes de la Ley en Suecia, "El Canciller de Justicia", en la obra colectiva de Rowat, op. Cit., pp. 49-55

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Entre los poderes de los diversos procuradores del periodo de dominación rusa, se incluía el de denunciar ante el propio Zar las irregularidades del Gobierno Administrador del Gran Ducado, inclusive el Gobernador General. Su actitud no fue de colaboración, sino, muy por el contrario, de continuo enfrentamiento, llegando en las últimas épocas a que directamente fuesen designados ciudadanos rusos para ocupar este puesto para causar menos problemas.

Dos años después de obtener la Finlandia su independencia y en su afán de dar una mayor protección a sus ciudadanos, en la medida que las autoridades públicas intervenían más y más en la vida de los individuos, se introdujo en su Constitución de 1919, la Institución del Ombudsman (Justitie-Ombudsman). El Ombudsman finlandés se conforma de acuerdo al modelo sueco.

En su historia, pese al reconocimiento constitucional, su trayectoria en los primeros años fue muy complicada, existiendo e inclusive varias propuestas para su desaparición, aunque ninguna llegó a prosperar. En 1933 es cuando definitivamente se afianza la figura en el Orden Constitucional y Jurídico del País.

En sus primeros años la causa por la que él Justitie-Ombudsman no actuaba plenamente residía en una confusión de competencias con el Canciller de Justicia además, el número de Quejas presentadas ante el Ombudsman, eran al principio muy escasas, y también en la movilidad en el ejercicio del cargo de Justitie-Ombudsman, dado que, de acuerdo con las normas de 1919, era elegido sólo para el periodo de un año, mientras que el Justitie-Kansier lo era de por vida.

Dicho conflicto quedó aclarado a partir de la reforma de 1933 en la que se determinó que el periodo de vigencia de mandato del Justitie-Ombudsman es hasta de tres años. En 1950 se aumentó el plazo parlamentario a cuatro años y se fijó el mismo para el Ombudsman; Por último, se procedió a una delimitación de las competencias entre él Justitie-Ombudsman y el Justitie-Kansier.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ambas instituciones permitieron de acuerdo con la Ley 275, que el Justitie-Kansier remitiese al Justitie-Ombudsman parte de la gran cantidad de Quejas que recibía. Así ha ido tomando cuerpo e importancia la actividad del Justitie-Ombudsman que ha sido captada perfectamente la eficacia de su trabajo por los ciudadanos. Por otra parte, el Justitie-Kansier ha reforzado, sin mengua de sus otras atribuciones, el papel de auténtico asesor jurídico del Gobierno conociéndose como "Jurista de la Corona".⁸

Las disposiciones que rigen a la institución del Ombudsman siguen al pie de la letra casi todas las disposiciones suecas, con las diferencias que a continuación se exponen:

El Ombudsman es elegido por los miembros del Parlamento (Riksdag) por votación mayoritaria. Se integra por un solo funcionario, a diferencia de Suecia que existe una Institución conformada por cuatro. En la Reforma Constitucional de 1971, se crea el cargo de Ombudsman Adjunto (Asistent Ombudsman).

La duración o el cargo es de cuatro años por lo que coincide con el periodo del Órgano Legislativo, y no puede ser removido por ninguna causa, salvo la comisión de una falta grave.

Su competencia abarca la fiscalización tanto de la Administración Central como Legal y Municipal, la Iglesia Luterana, los Tribunales de Justicia y las Fuerzas Armadas, teniendo su asiento en el Parlamento.

En Finlandia nunca ha existido un Milzte Ombudsman como en Suecia, esta labor ha sido, desarrollada directamente por el Justitie-Ombudsman.

⁸ Fix Zmudio Héctor. La Protección Procesal de los Derechos Humanos ante las Situaciones Nacionales. La Solución Escandinava: El Ombudsman, Madrid, UNAM-civitas 1982, págs. 288-289.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.4 EL OMBUDSMAN DE AMÉRICA

2.4.1. PUERTO RICO

En 1963 el Profesor Federico Cordero formalmente hizo notar la falta de mecanismos de control a las posibles arbitrariedades de la Administración; señaló además la carencia de un sistema (que garantiza la eficiencia y la rectitud), mencionó la necesidad de establecer nuevos medios de control acciones arbitrarias e ilegales y recomendó la institución del Ombudsman para proveer al ciudadano otro foro donde puede acudir a Quejas con relación a la acción u omisión de los Órganos Gubernamentales.

Al Ombudsman puede presentar una reclamación todo ciudadano lesionado por un acto o una decisión de la administración si lo considera apropiado, el Ombudsman puede también obrar por iniciativa propia y examinar cualquier acto de la Autoridad Civil o Militar, inspeccionar cualquier servicio de la Administración y requerir la comunicación de cualquier expediente oficial. Si la actividad examinada revela deficiencias o lagunas administrativas puede proponer al Poder Legislativo la adopción de reformas legislativas.

Aunque no tiene atribuciones va decretar la modificación o anulación de las decisiones administrativas, puede recomendar su modificación o anulación. Además, cumple una misión de educar a la ciudadana cuando explica a quienes reclaman por qué algún acto o decisión administrativa es o no justificada.

Cordero sugirió que la jurisdicción del Ombudsman puertorriqueño se limitara a investigar, recomendar y dar a la publicidad los resultados de sus investigaciones, concentrándose en las materias propias de Derecho y de Administración Pública evadiendo así posibles controversias de carácter político a sus funciones. Ello le brindaría al Ombudsman el respeto y prestigio necesario que le proporcionaría mayor efectividad a sus intervenciones y recomendaciones en un país donde tanto administradores como políticos, responden efectivamente a la crítica. Propuso entonces que este funcionario formara parte del Poder Ejecutivo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En 1966 el Presidente de la Cámara de Representantes de Puerto Rico creó una Comisión para hacer un estudio sobre la conveniencia de adoptar la figura del Ombudsman, esta después de realizar un estudio exhaustivo presentó en 1967 su informe del cual surgió el texto de la Ley que creaba "la Oficina del Comisionado de Investigaciones de Puerto Rico" (Ombudsman) adscrita a la Asamblea Legislativa; Con jurisdicción sobre todas las dependencias incluyendo al Gobernador, exceptuándose al Poder Judicial; se le asignaron facultades para investigar a petición de parte o a iniciativa propia cualquier acto administrativo contrario a la Ley: injusto, arbitrario, ofensivo o discriminatorio, que estuviera basado en un error de hecho o procedentes o irrelevantes; que no estuviera acompañado de una adecuada exposición de razones o que fuera ejecutado en forma ineficiente o errónea y a darle seguimiento a sus recomendaciones. "Este proyecto no fue aceptado en el Senado". Por lo que no procedió su puesta en marcha".*

El establecimiento de la Oficina del Ombudsman fue propuesto varias veces: en 1969 el proyecto de Benny Frankie Cerezo; en 1970 por los representantes Sánchez y Padilla; En 1973 el Proyecto de la Cámara número 11, luego de años de silencio sobre este tema en 1977, se presentaron en la Cámara de Representantes y en el Senado, los proyectos de la Cámara número 63 y del Senado número 53, cuyo propósito era el establecimiento de un Ombudsman para Puerto Rico mismos que fueron aprobados el 30 de Junio de ese año no sin antes haber introducido modificaciones muy peculiares, ya que el mencionado proyecto recibió severas críticas, publicadas en el periódico "El Mundo" de Puerto Rico, en el sentido de que desde el punto de vista práctico y jurídico, una imitación de las legislaciones extranjeras no funcionaría. Esta vez el proyecto recibió un fuerte apoyo por parte del Ejecutivo ya que existía el compromiso de su creación dentro del programa del Partido Nuevo Progresista para las elecciones generales de 1976. El 14 de Febrero de 1977 fue aprobada como la Ley número 134 la Oficina del Procurador del Ciudadano (Ombudsman)

*. Moldes Rodríguez Juan A. "El Ombudsman como Mecanismo de Fiscalización Gubernamental en Puerto Rico". Revista del Colegio de Abogados de Puerto Rico. Boletín 44. Núm. 1, febrero, 1985. Puerto Rico, p. 145.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Procurador del Ciudadano de Puerto Rico, es nombrado por el Gobernador con el consejo y consentimiento de la mayoría de los miembros del Congreso, se le designa por un período de seis años con posibilidad de reelegirse, entre los requisitos para ser nombrado se requiere ser e reconocida la capacidad profesional, probidad moral y conocimiento de la Administración Pública y del Gobierno, sólo puede ser destituido previa notificación y vista del Congreso (Art. 6); tiene facultades para reglamentar el funcionamiento interno de la oficina y los procedimientos para la tramitación de las investigaciones (Art. 8) Es decir su competencia es investigar los actos administrativo del Ejecutivo y las reclamaciones por actos ilegales, improcedentes e injustos, arbitrarios, dañosos o discriminatorios, basados en error de hecho. Tiene como limitación no poder indagar los actos en los cuales a su juicio haya recurso legal o que estén fuera del ámbito de la Ley mencionada. El acceso puede ser por escrito, por medio de entrevistas personales o por teléfono. " En caso de que la contestación de la Autoridad no le resulte satisfactoria puede citar a las partes o bien llevar a cabo una visita ocular si lo estima necesario"¹⁰

El Procurador tiene la obligación de rendir un informe anual a la Asamblea Legislativa y al Gobernador, y puede hacer públicas sus opiniones y recomendaciones. Las estadísticas de los informes anuales muestran que la mayoría de las Quejas versan sobre la dilación de los trámites burocráticos más que por actos administrativos arbitrarios, injustos o in discriminatorios. De acuerdo al primer informe anual se recibieron 2,067 reclamaciones de las cuales 2,032 fueron investigadas y en 35 se dio orientación al público. Cinco años después aumentaron a 10,970 las reclamaciones recibidas, de las cuales 5,895 fueron rechazadas por no ser de su competencia y se orientó a la comunidad, de las restantes 63% se resolvieron a favor del reclamante, 16% a favor de la autoridad responsable y 21% no favoreció a ninguna de las partes"¹¹

¹⁰ Santa-Pinter J. J., "El Ombudsman de Puerto Rico", Comparative Law Review, Vol. XIV, Nl. 5 (Special) 1981, Tokio, Japón, pp. 1-14

¹¹ Moldes Rodríguez Juan A. op. Cit., pp. 152-158.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.4.2. COSTA RICA.

El partido Liberación Nacional, propuso un conjunto de reformas a la Constitución Política de 1949, que fueron presentadas a la Asamblea Legislativa por la fracción del Partido Liberación Nacional en Noviembre de 1979, entre las que estaba una adición al artículo 48 de dicha Carta Fundamental que regula el llamado Juicio de Amparo, introduciendo al Ombudsman en los siguientes términos: "Para hacer administrativamente efectivo el disfrute de los Derechos y Garantías Constitucionales, con excepción de las políticas, existirá un Defensor de los Derechos Humanos, el cual será designado por votación no menor de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa para un periodo de seis años, pudiendo ser reelecto. Deberes reunir los mismos requisitos que exige esta Constitución para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y tendrá las mismas inmunidades y prerrogativas que éstos. Una Ley Constitucional regulará la organización y funcionamiento de este órgano. Su remoción sólo procederá por causa justa, previa comprobación y por la misma mayoría de sus votos requerida para su nombramiento".¹²

En la exposición de motivos del proyecto se fundamentaba la necesidad de crear una nueva institución en Costa Rica, como existe en otras democracias: la figura del Ombudsman, para la protección del individuo frente a la potestad pública, como órgano Jurídico independiente con amplios poderes de fiscalización. Se sostenía el número de leyes y reglamentos a los cuales el sujeto de derecho debe obedecer crece sin cesar y el número de los funcionarios aumenta también a una velocidad incalculable. De ahí, que el ciudadano corriente no tiene una idea general de las actividades de la Administración, y para él es difícil entender claramente la Función Administrativa, debido a los numerosos Servicios Públicos y su deshumanización progresiva.

A medida que la potestad pública multiplica sus intervenciones, las cuales se hacen cada día más intensas, los contactos entre ellas y el particular son más frecuentes y exigen,

¹² Fix-Zamudio Héctor, La Protección Procesal de los Derechos Humanos..., op. Cit., p. 359

por ende, que su comportamiento sea adecuado y sobre todo legal esto implica la imperiosa necesidad de protección jurídica para los administrados. La Asamblea Legislativa no tiene la posibilidad de ejercer convenientemente su poder de control. Ni aun la propia Contraloría General de la República, su órgano Auxiliar, tiene los Recursos Materiales, Humanos y Jurídicos, necesarios para la Fiscalización de las Finanzas Públicas. La extensión de los deberes de la potestad pública por una parte y el ineficaz control de la Asamblea Legislativa por la otra, explica la importancia de tratar de mejorar la protección de los particulares completando en primer lugar los medios existentes.

Habrán casos en que ni la Jurisdicción Constitucional (habeas corpus, Recurso de Amparo), ni las investigaciones parlamentarias, ni siquiera las resoluciones judiciales (Recursos Administrativos), pueden llenar satisfactoriamente el deseado control jurídico. Subsistirán, siempre casos de intervención de la Administración Pública sobre los particulares contra las cuales no será posible defenderse por los medios legales que existen actualmente en Costa Rica.

El Ombudsman podría juzgar la legislación, diciendo cuáles lagunas deben ser por medio de leyes formales; cuales normas han caído en desuso; cuáles deben ser cambiadas, etcétera. Aunque tal consideración no puede ayudar inmediatamente a las partes, resultantes para mejorar la legislación futura.

No debe subestimarse su efecto preventivo ya que ningún funcionario querrá ser exhibido por el "Defensor" públicamente, en razón de su comportamiento incorrecto o negligente. Finalmente el "Ombudsman" puede ser útil, informando al público por ejemplo cuál es la protección jurídica más adecuada contra los actos concretos de la Administración Pública.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.4.3 OMBUDSMAN EN MÉXICO.

Uno de los problemas fundamentales que se plante a dentro de cual quien sistema democrático es garantizar a los ciudadanos el acceso oportuno y eficaz a la Justicia.

El Estado, que debería ser la primera garantía de los derechos del hombre, y en algunos casos lo es, constituye todavía el origen de las mayores y más graves violaciones de las libertades y derechos de los individuos.

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

En el caso particular de México, a pesar de que los procesos reformadores de Constitución y Leyes orientados hacia una mayor tutela para el mexicano se han visto atendidos recientemente, es evidente que han sido insuficientes. Los instrumentos jurídicos de protección de los administrados que existen: Recursos internos, el proceso ante los Tribunales Administrativos y Judiciales, los servicios de asistencia legal a los particulares de menores Recursos como son las Defensorías de Oficio y Procuradurías, la Agraria o la del Trabajo, la supresión de formalidades como parte de los Procedimientos ante los Órganos Jurisdiccionales, resultan prolongados, costosos y demasiado complicados para el ciudadano común y corriente.

Las necesidades sociales y económicas a las nuevas demandas de justicia hacen indispensable la creación de nuevos instrumentos de control jurídico del reciente desbordamiento de la actividad administrativa para una mejor, más simple, "menos formal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

y más rápida y eficaz atención a los derechos del individuo frente al Poder Público".¹³

En México la figura del Ombudsman como instrumento fiscalizador de la Administración Pública en beneficio de los gobernados ha comenzado a despertar la atención de los juristas, como resultado de la gran dedicación e interés que ha puesto el destacado y laureado jurista mexicano Dr. Héctor Félix Zamudio en darlo a conocer a través de los análisis comparativos que ha publicado sobre "la protección jurídica de los derechos humanos en el ámbito interno"¹⁴

Otros tratadistas mexicanos que se han ocupado del tema uno de los primeros fue el profesor Lucio Cabrera. " El doctor Juventino V. Castro que propone la creación de un Ombudsman de tipo ejecutivo, dentro del ámbito de facultades del Presidente de la República"¹⁵. El distinguido tratadista Antonio Carrillo Flores que fuera el coordinador de la Comisión de Justicia Administrativa en la "Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública" proponía que los Diputados cumplieren la función de defensores del pueblo o del ciudadano, independientemente de su participación en tareas legislativas. Sergio García Ramírez, notable Jurista y Exprocurador General de la República entre otros estudiosos menciona la facultad del Ministerio Público para recibir Quejas de los gobernados sobre la conducta de funcionarios administrativos que violen sus derechos constitucionales, sin embargo no puede formular dictámenes, no es autónomo, ni tampoco elabora informes sobre su actuación y los resultados obtenidos.

¹³ "El Ombudsman Escandinavo y el Sistema Constitucional Mexicano", en su obra Ensayos Constitucionales, México, textos Universitarios 1977, pp. 112-127 6ª Ed. México, Porrúa, 1985.

¹⁴ "Reflexiones Comparativas sobre el Ombudsman, Memoria de El Colegio Nacional, 1979, México, pp. 99-149. "Introducción al Estudio Procesal Comparativo de la Protección Interna de los Derechos Humanos". Veinte años en busca de los derechos humanos, México, UNAM, 1974, p. 150-

¹⁵ "Una forma política de control constitucional. El comisionado parlamentario de Escandinavia", en Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, Núm. -42, septiembre-diciembre de 1961, pp. 573-580.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Se han presentado también algunas tesis de licenciatura en la Facultad de Derecho de la UNAM, en la Escuela Libre de Derecho y en la Universidad Panamericana, que denotan interés por estudiar y implantación en México.

También el ex diputado e investigador Diego Valadés, presentó un proyecto para establecer una Procuraduría del Ciudadano como Organismo Descentralizado del Estado. Este proyecto sirvió como base para la creación de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal. en México se dieron los primeros pasos con la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor en 1975, figura análoga dentro de la categoría de Ombudsman Ejecutivo para promover y proteger los derechos de la población consumidora y el establecimiento de instituciones tomadas del modelo escandinavo en el ámbito local, en entidades como Colima, Nuevo León, Oaxaca, Guerrero, Aguascalientes, y más recientemente Baja California y Veracruz; así como con la creación de la Procuraduría Social del Departamento e Distrito Federal. Sin embargo, la aplicación de figuras que poseen las características del Ombudsman no sólo ha sido posible en el ámbito local, sino también en el ámbito nacional, ya que existe la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

2.5 PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

La historia del derecho de los Consumidores, a pesar de que el fenómeno del consumo es tan antiguo como el hombre, es algo reciente. Esto se debe a que no es sino hasta este siglo que el Consumidor empieza a tomar conciencia de grupo, de categoría social específica con respecto a otros grupos o categorías sociales. El problema del Derecho del Consumo tiene ámbito de aplicación que rebasa los marcos Jurídicos nacionales, las relaciones de consumo son en un gran porcentaje fenómenos económicos internacionales y México no es ajeno a estos fenómenos. Cabe reconocer que la regulación de las relaciones de consumo existe en nuestro país desde la época prehispánica, en el México colonial estuvieron vigentes normas que protegían al consumidor español y que tenían su origen en los estatutos de los gremios de los artesanos y en las corporaciones. Pero a partir del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5 de Febrero de 1976, fecha en que se promulga la Ley Federal de Protección al Consumidor, se hace posible la vigencia de los derechos del Consumidor que recoge la Organización Internacional de Uniones de Consumidores. Reclamación, consistente Educación, en: "Seguridad, regulándolas en información, un texto y elección, creando audiencia, mecanismos Administrativos idóneos para impartir Justicia, capacitar, organizar y orientar a los ciudadanos en su carácter de Consumidores".¹⁶

La Ley establece como irrenunciable y de orden público los Derechos que confiere y contempla fenómenos tan significativos en la problemática que genera el consumo, como publicidad, las operaciones de crédito prestación de servicios, ventas a domicilio, la dignidad en el trato y la responsabilidad en que incurrir los sujetos que la consultan.

Anteriormente se encontraban diseminados en una diversidad de textos legales hoy se encuentran en la Ley Federal de Protección al Consumidor, solo era posible hacer viable en la practica os postulados de la Ley con la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor, como órgano de Ejecución y del Instituto Nacional del Consumidor como difusor de sus postulados.

La Procuraduría Federal del Consumidor, es un organismo descentralizado, con sus funciones de Autoridad, personalidad jurídica y patrimonios propios, que tienen como objetivos defender los Derechos la dignidad y el patrimonio de los ciudadanos. "Estas facultades aproximan a esta Institución, en cierta forman figura del Ombudsman. Sin embargo, no tienen obligación de rendir informes específicos anuales, que es una forma muy importante y efectiva de ejercer presión moral y que le permiten señalar errores y corregir las deficiencias".¹⁷

Dentro de las atribuciones que específicamente la confiere la Ley, se encuentran: la de representar individualmente y colectivamente a los consumidores ante proveedores de

¹⁶ Lares Víctor Hugo. "El consumidor y un Marco Periódico". Alegatos No. 1. Sept. Dic. 1985, UNAM, México, pp. 42-44.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

bienes y servicios y toda clase de autoridades; estudiar y proponer medidas encaminadas a su protección; proporcionar asesoría gratuita; Conciliar en definitiva sus controversias, excitar la participación de otras Autoridades cuando se lesionen los intereses del Consumidor, promover la organización y prestarles asesoría en general, velar en la esfera administrativa por la estricta observancia y aplicación de la Ley.

El Organismo imparte justicia en materia de Derechos del Consumidor, diversificando sus funciones en dos grandes áreas: las preventivas y las ejecutivas. Algunos ejemplos de la intervención de la Procuraduría Federal del Consumidor para prevenir tenemos: Se mantiene alerta a efecto de evitar mediante las acciones que corresponden el ocultamente, acondicionamiento o encarecimiento de productos de consumo generalizado o medicamentos.

Auspicia conductas que favorezcan un mejor control de calidad en los productos, así como en los alimentos, en las bebidas. Interviene en favor del consumidor asegurando en la práctica, el estricto cumplimiento a la Ley y a la equidad de los contratos con que masivamente, y en todo el país, operan las más poderosas empresas mercantiles, fraccionadores, inmobiliarias, compraventa y arrendamiento de vehículos, grandes almacenes de descuento, tarjetas de crédito, tintorerías, hospitales, funerarias, agencias de viajes y talleres automotrices.

También dentro de las funciones preventivas, destaca "la creación de la organización colectiva de Consumidores, que orienta, capacita y organiza a los consumidores a efecto de que conozcan y puedan ejercer los derechos que les asignen".¹⁸

Las funciones ejecutivas son propiamente de procuración de Justicia. En las oficinas Centrales a través de 61 Delegaciones en todo el territorio nacional se captan las

¹⁷ Fix-Zamudio Héctor, "La Solución Escandinava: el Ombudsman", op. Cit., pp. 341-343

¹⁸ Fix-Zamudio Héctor, "La Solución Escandinava: el Ombudsman", op. Cit., pp. 21-43

reclamaciones de los ciudadanos, una vez recibida la Queja a través de la Conciliación y el Arbitraje se imparte Justicia.

Noventa por ciento de los asuntos planteados se resuelven a través de la Conciliación. Por medio del Arbitraje la Procuraduría pone termino en definitiva a los intereses encontrados. El Procedimiento Arbitral, es sencillo y ágil, se eliminan al máximo trámites innecesarios para evitar subterfugios de abogados, que sólo dilatan y hacen más oneroso el Juicio.

"A nueve años de distancia de promulgada la Ley y creada, la Procuraduría, el Congreso de la Unión aprobó el 8 de Febrero de 1985, una serie de reformas legales que subsanaron las imprevisiones en el texto de la Ley y fortaleció e incremento las funciones de la Procuraduría. Constituyendo un adelanto en la impartición de justicia de los Derechos del Consumidor".¹⁹

En las nuevas reformas se regulan fenómenos comerciales como el autofinanciamiento y el tiempo compartido. Se adicionaron los capítulos de publicidad, operaciones de crédito, disposiciones generales y sanciones, a fin de reglamentar en modalidades en ofertas, garantías operaciones de crédito, que el anterior texto no recogía; y producto de nuevas técnicas de mercado que amenazaban constituirse en serios problemas para los consumidores.

El nuevo texto de la ley, señala un campo de acción más vasto a las Procuradurías y fortalece sus funciones. Se destaca fundamentalmente el carácter de Autoridad de la institución para hacer cumplir la ley. Asimismo, se agilizan todos los procedimientos y se crea un procedimiento administrativo, que sin invadir funciones jurisdiccionales sirve sancionar a los infractores de los derechos del Consumidor y se instituye el Registro Público de Contratos de Adhesión, la Organización de Consumidores se robustece; puede

¹⁹ Pliego Montes Salvador, "La Procuraduría de Justicia en Materia de Derechos Humanos", en la obra colectiva, El Consumidor y los Derechos Nacionales del Consumidor, México, 1985, p. 97.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

intervenir la procuraduría en conflictos generados por el Arrendamiento de Inmuebles - Habitación (solo en el Distrito Federal). Estas reformas son una novedad mexicana para consolidar los Derechos de los Consumidores.

En las reformas publicadas en el Diario Oficial del 4 de Enero de 1989 se le transfiere a la Procuraduría Federal del Consumidor la facultad en materia de Inspección y Vigilancia de precios o tarifas, así como la de imponer las Sanciones en los casos de incumplimiento, que anteriormente tenía la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial hoy Secretaría de Economía. Lo considero muy atinado el que se desarrollen las funciones de la Procuraduría la Inspección y Vigilancia del control de precios. Por los tiempos que se viven por tanto abuso para la población consumidora. Así mismo se le concede hacer público los medios preventivos que haga a las autoridades para que tomen las medidas necesarias para combatir y evitar las prácticas que lesionen los intereses de los Consumidores o de la economía popular. Se crea la Subprocuraduría de Inspección y Vigilancia, y la Dirección General de Inspección y Vigilancia, estableciendo las atribuciones delegadas que tendrán y las Sanciones que aplicarán de acuerdo a la Ley correspondiente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO III

MARCO JURIDICO DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

3.1. LA JUSTICIA SOCIAL EN MEXICO.

La justificación y existencia de la Procuraduría de Protección al Consumidor, es una de las respuestas que el Estado, da hoy en día al problema de la lucha social, por lo que "para poder establecer tanto la naturaleza como los márgenes de competencia en que se desarrolla el actuar de dicha Procuraduría, deben comprenderse previamente los aspectos básicos que conforman la llamada lucha social".²⁰

La Justicia Social es un problema actual en el mundo, tanto en los países ricos como en los pobres, aunque, claro está, toma proporciones dramáticas en estos últimos años. En consecuencia, existe una profunda preocupación en discutir los diversos aspectos que conforman la Justicia Social con el objeto de poder alcanzarla. La literatura al respecto es abundante y auxilia en la toma de conciencia de uno de los grandes temas de todos los tiempos y de nuestros días.

²⁰ Carpiso Mac Gregor Jorge, Derechos Humanos y Ombudsman, Ed. UNAM, p. 13 a 32

Todo hombre, por el solo hecho de serlo, tiene el derecho a llevar una vida digna; es decir, una vida con satisfacciones económicas, sociales y culturales suficientes que le permitan realizarse como ser humano y ser útil a su comunidad. La Justicia Social es el complemento indispensable de la libertad y de la igualdad del hombre, porque sin Justicia Social ellas realmente no existen.

"La Justicia Social es un pensamiento y una acción constantes en la evolución Jurídico Política de México, ya que imprime su sello a nuestra historia e impulsa a los grandes movimientos políticos sociales del País".²¹

3.2 LA CONSTITUCION DE 1917.

La Constitución Mexicana de 1917 contiene un proyecto nacional basado en el liberalismo social, proyecto que, indudablemente, tiene influencias del pensamiento de otras naciones, pero que en México ha tomado rostro propio en virtud de nuestras realidades, nuestras ideas, nuestros objetivos y nuestros ideales.

La Justicia Social es tema que preocupa profundamente a todos los mexicanos y está fuertemente actualizada en nuestra historia y en nuestro presente. Me propongo realizar un breve repaso de los principales momentos en nuestra lucha por alcanzar la Justicia Social, expresar cuál es su situación en el México actual y cuáles sus principales problemas:

- a) La Independencia de México se singularizó respecto a todas las luchas similares de América Latina en que la nuestra, además de perseguir la separación política de la metrópoli, poseía una preocupación social que destaca a partir de los dos decretos de Hidalgo aboliendo la esclavitud hasta las ideas de Morelos en los "Sentimientos e la Nación

²¹ Ibidem, p. 22

”, en cuyo punto duodécimo escribió: “Que como la buena Ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto”²²

b) Pocos documentos existen en el mundo de aquella época que con tanta precisión resalten aspectos social y lo constituyan en el objetivo y la finalidad de las acciones. Morelos marca el inicio de nuestro liberalismo social.

En el Congreso Constituyente de 1856-1857 privó como filosofía política el liberalismo: sin embargo, un pequeño grupo de constituyentes luchó, aunque en ese momento no triunfaron, para que en la Constitución se regularan los aspectos sociales, para que en ella se establecieran normas relativas al trabajo y al campo. Así, Ignacio Ramírez reprochó que la Constitución se olvidara de la servidumbre de los jornaleros, manifestó que las riquezas y avances de la humanidad se debían a millones y millones de jornaleros y que donde existe un valor, allí está la efigie soberana del trabajo.

Ponciano Arriaga destacó la miseria en que vivían cinco millones de campesinos y resaltó que las ideas de soberanía del pueblo, sufragio universal y Derechos del hombre poco significaban ante el acaparamiento de la tierra, que era equivalente al más cruel de los feudalismos.

c) José María del Castillo Velasco defendió a los indígenas y se indignó de la pobreza infinita que padecían, comparando su situación con la de los esclavos; propuso como solución que a los indígenas se les otorgaran propiedades para que se ennoblecieran con el trabajo y se alentaran con sus frutos.

Durante el Porfiriismo existió inquietud social; a pesar de que las huelgas estaban legalmente prohibidas, hubo alrededor de 250.

²² Sobreya Ignacio Y Silva, Teoría de la Norma Jurídica, Edit. Porrúa, p. 12.

Ya casi al final de esa época, en el manifiesto del Partido Liberal del 1º de Julio de 1906, se sintetizaron las demandas sociales de aquel entonces.

En dicho Manifiesto, firmado, entre otros, por Ricardo y Enrique Flores Magón y Manuel Sarabia, se exigían, entre múltiples aspectos, varios de carácter social: jornada máxima de trabajo de ocho horas, salario mínimo suficiente para llevar una vida digna, reglamentación del trabajo a domicilio, prohibido de trabajo a menores de catorce años, establecimiento de medidas higiénicas en los centros de trabajo, indemnizaciones accidentes de trabajo, nulificación de las deudas de los jornaleros con sus amos, pago del salado en dinero en efectivo, prohibición de multas a los trabajadores, supresión de las tiendas de raya, obligación al descanso semanal e igualdad de condiciones que a los trabajadores extranjeros.

El Plan de San Luis, de Madero, prometió la restitución de los terrenos de que habían sido injustamente despojados los pequeños propietarios en su mayoría indígenas, por lo cual se revisarían los Acuerdos de la Secretaria de Fomento y los fallos de los Tribunales.

d) En Noviembre de 1911, Emiliano Zapata expidió el Plan de Ayala, cuya columna vertebral era su pensamiento de que la tierra es de quien la trabaja, pero como ella estaba en manos de unos cuantos que la habían usurpado, la misma se les expropiaría y a quienes demostraran tener títulos de propiedad se les pagaría indemnización.

e) En Diciembre de 1914 Carranza, en Veracruz, adicionó el Plan de Guadalupe. El Político se convirtió en social en él se autorizaba a Carranza para dictar todas las Leyes y Acuerdos con la finalidad de satisfacer las necesidades económicas, sociales y políticas del País, entre las cuales se señalaban las Leyes Agrarias para formar la pequeña propiedad, disolviéndose los latifundios; leyes fiscales para formar un sistema equitativo de impuestos; y legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y en general de las clases proletarias.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Durante la lucha armada de 1913 a 1916, los jefes militares expidieron Decretos de carácter social; entre los muchos que se dieron, se pueden mencionar los siguientes: en Agosto de 1914, en Aguascalientes, se estableció el descanso semanal y jornada máxima de trabajo; Eulalio Gutiérrez en San Luis Potosí, estableció salario mínimo, supresión de tiendas de raya y abolición de las deudas de los trabajadores; Manuel M. Diéguez, en Jalisco, estableció los principios antes enunciados más el derecho a disfrutar de vacaciones.

Así, la lucha política que Carranza había comenzando en Febrero de 1913, se había transformado en una lucha social. Que produjo hasta nuestros días severos cambios sociales y "la creación de instituciones jurídicas protectoras de los derechos sociales sobresaliendo por su importancia y antigüedad, la reforma agraria teniendo como base la propiedad ejidal, la defensa de los Derechos del hombre, institución ésta que ha sufrido severas críticas ya que de forma avasalladora historia del Juicio de Amparo, desplazándolo en el ámbito práctico por su sencillez y desde luego la protección al equilibrio económico mediante la Protección de los Consumidores."²³

3.3 LA PRIMERA DECLARACIÓN DE DERECHOS SOCIALES EN EL MUNDO

En el terreno de las ideas el momento culminante en la búsqueda de la Justicia Social en México, se encuentra en el debate sobre el proyecto del artículo quinto Constitucional en el Congreso Constituyente de 1916-1917. De ese debate nació la primera Declaración Mundial de los Derechos Sociales incluida en una Constitución. Ésta es una de las grandes contribuciones de México al pensamiento universal y que tuvo y tiene consecuencias prácticas: hasta entonces el Derecho Constitucional y las Constituciones eran estrictamente políticas; es decir, organizaban el poder político e imponían limitaciones. A partir de la Constitución Mexicana de 1917, el caudal de la vida social penetró a las

²³ Jorge Carpizo, *Ibidem*.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Constituciones para abrir la era del Constitucionalismo Social y asegurar al máximo nivel Jurídico que todo hombre tiene derecho a llevar una vida con un mínimo de satisfactores económicos, sociales y culturales.

La primera Declaración Constitucional de Derechos Sociales no nació de la nada, sino de una serie de importantes antecedentes mexicanos. Esa Declaración es el final de una evolución histórico-política y el comienzo de una etapa nueva en México y en el mundo: el Constitucionalismo Social cuyos fines aún están por lograrse en la gran mayoría de los países y, en consecuencia, se convierten en metas y objetivos por alcanzar. En nuestro país, la primera Declaración Constitucional de Derechos Sociales y, por tanto, el Constitucionalismo Social.

"El proyecto de Constitución de Venustiano Carranza no incluía ningún aspecto social"²⁴, lo que desilusionó a muchos constituyentes y lo cual contradecía a la gran corriente social que emergía de la armada de 1913 a 1916. La Comisión de Constitución presentó a la consideración del Congreso Constituyente un proyecto de artículo quinto que era el mismo de la iniciativa de Carranza adicionado con tres ideas de un documento formulado por los diputados Cándido Aguilar, Jara y Góngora, estarán las siguientes: jornada máxima de trabajo de ocho horas, descanso semanal y prohibición de trabajo nocturno para mujeres y niños. La Comisión de Constitución rechazó otros principios contenidos en ese documento, a saber: establecimiento de Juntas de Conciliación y Arbitraje, el principio de "a trabajo igual, salario igual", sin hacer diferencia de sexos, derecho de huelga, indemnización por enfermedades profesionales y por accidentes de trabajo. La razón de la comisión para excluir esos puntos fue que ellos, según su parecer, no tenían cabida en la sección de las Garantías Individuales, pero que se discutirían al examinarse las facultades del Congreso Liberal.

²⁴ Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional, Ed. Porrúa, p. 45

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Diputado Elizardi atacó ese proyecto de artículo quinto porque afirmó que la frase respecto a la jornada máxima de trabajo le quedaba al artículo como un par de pistolas a un Santo Cristo, su idea era que la Constitución no podía contener principios reglamentarios.

Jara manifestó que se quería redactar la Constitución como si fuera un telegrama, como si cada palabra costase muy cara y que él consideraba que era más noble sacrificar esa estructura jurídica a sacrificar al individuo, que era necesario establecer en la Constitución los principios que defendieran la vida del trabajador y sus energías.

Victoria expresó su inconformidad tanto con el proyecto de artículo de Carranza como con el de la comisión porque ambos trataban superficialmente el problema laboral ya que era, puntualizó, indispensable establecer con todas las bases sobre las cuales legislarían en materia laboral los Congresos de las Entidades Federativas.

Cravioto insistió en trasladar el problema laboral a un artículo especial y pronunció unas palabras proféticas: que así como Francia, después de su revolución, había tenido el alto honor de consagrar en su Constitución la primera Declaración de los Derechos del Hombre, así la Revolución Mexicana tendría el orgullo de incluir en su Constitución la primera Declaración de los Sagrados Derechos de los Obreros.

Masías expresó que al trabajador había que sacarlo de la miseria en que vivía para decirle que como hombre y ciudadano merecía ser libre y vivir dignamente.

Se terminó la última sesión de debates sobre el proyecto del artículo quinto. No se había llegado a ninguna conclusión pero existía consenso para que Rouaix y Masías redactaran un artículo o título que contuviera todo el problema laboral. Ellos invitaron, fuera de las sesiones del Congreso Constituyente, a los Diputados que así quisieran, a reunirse para redactar ese título.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El 13 de Enero de 1917 se leyó el proyecto de título con su exposición de motivos. Ese proyecto, sin mayor o importante discusión, se aprobó, por unanimidad, diez días después, como el artículo 123 de nuestra Constitución de 1917.

Así nació la primera Declaración Constitucional de Derechos Sociales, misma que fue completada con la aprobación del artículo sobre la tierra, pero ese artículo no motivó mayor discusión, ya que el principio estaba ganado: las Constituciones debían sumergirse en la realidad social para asegurar, como ya asenté, a todo hombre un nivel mínimo de satisfactores económicos, sociales y cultura.

Después de la Constitución Mexicana, en los años siguientes, también contuvieron Declaraciones de Derechos Sociales, entre otras, las Constituciones de Alemania en 1919, de Rumania en 1923, de Turquía en 1924, de Grecia en 1927, de España en 1931 y de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas de 1936

3.3.1. LA REALIDAD DE LA JUSTICIA SOCIAL EN MÉXICO.

De 1917 a nuestros días la Declaración de Derechos Sociales contenidas en la Constitución de 1917 se ha enriquecido, principalmente, con la incorporación: en 1960 de la Declaración de Derechos Laborales para los Trabajadores al Servicio de los Poderes Federales y del Distrito Federal, y en 1983 de los Derechos a la Protección de la Salud y a gozar de una vivienda digna y decorosa, así como con los Derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas y que México ha suscrito.

El Artículo 25 constitucional en su reforma de 1983, retoma sintetiza la evolución de los derechos sociales en nuestro país: el Estado debe fomentar el crecimiento económico y el empleo, y a través de una más justa distribución del ingreso y de la riqueza debe garantizar el pleno y real ejercicio de la libertad y la dignidad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Tal es la evolución del pensamiento constitucional en México respecto a Justicia Social, rica y amplia protectora, defensora y aseguradora de un nivel mínimo de vida digna para todos los mexicanos.

Desgraciadamente nuestra realidad social no concuerda completamente con la evolución de los preceptos constitucionales. Tenemos en el país carencias y rezagos sociales acumulados por varias décadas: el crecimiento demográfico ha sido mayor que el económico en varios de los últimos años y la distribución de la riqueza es inequitativa.

No puede, empero, desconocerse que el país en las últimas cuatro décadas ha hecho un esfuerzo fabuloso en aspectos económicos, sociales y de infraestructura: en la construcción de escuelas, hospitales, carreteras, puertos, presas e industrias, sin embargo, ese esfuerzo ha resultado completamente insuficiente comparado con el mencionado crecimiento demográfico y con la injusta distribución de la riqueza, como se desprende de algunas cifras publicadas en el Plan Nacional de Desarrollo, en él se señala, que 24 millones de mexicanos se encuentran en el nivel de pobreza, entendida ésta como aquella en la cual no se satisfacen las necesidades que permiten alcanzar un bienestar mínimo, y que 17 millones 100 mil mexicanos se encuentran en situación de pobreza extrema, o sea aquella en la que no se satisfacen siquiera el 60% de esas necesidades mínimas.

Una parte importante de la población en condiciones de pobreza y de pobreza extrema se encuentra ubicada en el sector rural: el 80.1% de los ocupados en actividades agropecuarias pertenecen a hogares pobres, de los cuales la mitad viven en condiciones de pobreza extrema.

En 1980, el 36.1% del producto interno bruto se destinaba a remuneraciones de asalariados, en 1987 este porcentaje descendió al 26.40%. En la década de los ochenta, el ingreso pre capital bajó en un 9.2%. De la fuerza laboral el 12% está desempleada y el 40% se encuentra subempleada. En 1982, el 10% de las familias más pobres recibía el 1.3% del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

total del ingreso generado en el país, mientras él las familias más ricas concentraban el 50% del ingreso nacional.

Desde otra perspectiva, el 40% de los hogares más pobres recibía el 9.9% del producto nacional bruto. Mientras la población crece, los rendimientos de la producción agrícola disminuyen: en maíz, de 1.9 toneladas por hectárea a 1.7 toneladas entre 1981 y 1987; en frijol, de 670 a 572 kilos por hectárea. El consumo de granos básicos, en kilogramos, se ha reducido por habitante, de 1981 a 1988, en arroz de 7.3 a 3.0; en frijol de 25.5 a 14.2; en maíz de 245.2 a 142.4; en trigo de 60.5 a 49.3. El 30% de la población más pobre del país ingiere el 13% de los alimentos, mientras el 10% más rico consume el 21%. El número de mexicanos mayores de 15 años sin primaria completa asciende a 25 millones de personas y sin educación básica primaria y secundaria a 30 millones. El 20% de las escuelas primarias son incompletas; es decir, no ofrecen los seis grados de primaria y también el 20% de las escuelas primarias son unitarias, lo que implica que un solo maestro atiende todos los grados que se imparten en el plantel.

“Para el periodo 1992-2000, la deserción acumulada total en primaria alcanzaba los cinco millones cien mil niños. En 1998, el déficit de viviendas se calculaba entre 6 y 7 millones de ellas. En 1990, el 17% porcentaje de viviendas con agua potable era de 71 %, con drenaje de 51 % y con electricidad de 75%”.²⁵

Éstos son algunos indicadores de la realidad de la Justicia Social en México. El problema y su solución es de todo México y de todos los mexicanos, y su satisfacción tiene que ser meta primordial y fundamental de la sociedad y del gobierno mexicanos, quien deben tener cada día mayor conciencia de estas situaciones. Por ello hay que plantearlas una y otra vez, recordarlas a menudo, grabarlas en la mente y traerlas a discusión de nueva cuenta y luchar para que sean el motor que impulse a todos para lograr su superación. Tiene que existir voluntad y solidaridad de la sociedad y del gobierno para irlos desvaneciendo. Estos problemas no se superan de la noche a la mañana.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.3.2.LA ECONOMÍA COMO FACTOR DE, CAMBIO SOCIAL.

La economía de un país, se ve precisada por la necesidad, escasez y el valor de ciertos productos, los que determinan de una manera clara el desarrollo de una nación, dentro de los cambios sociales plantados en nuestro Sistema Jurídico, el Estado ha dado un importante valor al aspecto económico, protegiendo entre otros al Consumidor pues se encuentra vinculado con el crecimiento económico de una nación. " El Sistema de Economía de mercado en que el Estado interviene reglamentando las actividades económicas y participando en importantes procesos de producción junto con los agentes privados o excluyéndolos de ciertas áreas de la actividad económica".²⁶

Resulta inobjetable que las fuerzas sociales más vigorosas, condicionan los valores políticos e ideológicos que predominan en toda estructura de poder. Este postulado tiene validez en tanto que se verifica desde la creación de las primeras formas de diferenciación entre gobernantes y gobernados, hasta la actual estructura del Estado contemporáneo.

De esta manera explicamos la legitimidad que debe caracterizar a quienes han desarrollado y desarrollan el ejercicio del poder público, ya que en la medida en que en el despliegue de sus facultades correspondan a los valores ideológicos y políticos que predominan en la estructura social en que gobiernan, tendrán mayor grado de legitimidad.

Este principio se manifiesta con claridad evidente en el fenómeno evolutivo del Estado contemporáneo. Efectivamente nuestro Estado surge como producto inmediato de la ideología del siglo de las luces, caracterizada por el individualismo y la filosofía liberal.

Los factores que operaron en el nacimiento del Estado contemporáneo, dieron lugar a lo que se conoce como Constitucionalismo Liberal. Dieron paso a la aplicación del criterio que explicaba los fenómenos de la oferta y la demanda en función de leyes

²⁵ Notas del Periódico El Universal, enero de 1999, Plan de Desarrollo Económico.

²⁶ Harnequert Martha, Economía Política, Limusa, p. 55

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

naturales; también, a la competencia inequitativa y al consecuente desarrollo de grandes y desarticulados mercados que ocasionaron una actitud expectante con característica de la política económica de Estado, alejándolo ciertamente de los fenómenos proporcionando de la desigualdad social.

"Actualmente los Estados contemporáneos nos ofrecen la posibilidad de diferenciar dos Sistemas Económicos: el Colectivista o Economía Solidaria y el Capitalista o Economía de Mercado. El Sistema Socialista refleja una Economía de Propiedad Colectiva de los medios de producción, en que se produce lo que se considera necesario para el país"²⁷, en la inteligencia de que tal producción se realiza a través de unidades estatales y con base en planes económicos obligatorios, destinándose a toda la sociedad. El ámbito restringido de libertad económica de los sujetos privados, acentúa el proceso de producción en este sistema. En el sistema Capitalista las normas constitucionales permiten un régimen de propiedad privada de los medios de producción y ésta atiende a la demanda del mercado; pero además, se produce a través de unidades privadas y principalmente se destina a los Consumidores que tienen capacidad adquisitiva.

El modelo capitalista originario, presentó una variante a partir de la Primera Guerra Mundial, precisamente cuando el Capitalismo Industrial no sólo permite principalmente suponer la intervención del Estado en la economía, la expresión normativa de tales formas de penetración; y también de dispositivos de Seguridad Social que se destinan al mejoramiento socioeconómico de las bases de la población.

Así, se determina la idea de economía mixta cuando el Estado, penetra en las áreas estratégicas y prioritarias de la economía, concurriendo con los agentes privados de la producción y en ocasiones excluyéndolos. Es cuando el Estado se constituye como el protagonista más importante en la generación del desarrollo de la población para lograr establecer los mecanismos compensatorios que den lugar al equilibrio económico mediante

²⁷ Zorrilla Arena Santiago, Cómo aprender Economía, Limusa, pp. 23 a 45.

una equitativa distribución de la riqueza dentro de un marco de libertades sólo restringido por el orden público y el interés social.

Los principios que singularizan la estructura constitucional mexicana permiten calificar nuestro sistema económico como mixto. Por una parte los gobernados disponen del Derecho a las libertades de ocupación y concurrencia (*Artículo 5o. y 28 Const.*) y, por la otra, al Estado corresponde el dominio directo sobre los recursos naturales y también la rectoría económica para el desarrollo, principio por el cual tiene a su cargo la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional, sobre la base del respeto a los derechos consagrados en la Constitución Política y con el objeto de elevar las condiciones económicas de la población. Asimismo el Estado mexicano se reserva en forma exclusiva el desarrollo de las actividades calificadas constitucionalmente como estratégicas y concurre con los sectores y privado en las actividades económicamente prioritarias (*Artículo 28 Const.*).

De esta manera el sistema político diseñado por la Nación Mexicana desde 1917, identifica su objetivo y lo delimita en diversos preceptos (*Artículos 25, 26, 27 y 28 de la Const.*) que pueden sintetizarse en el programa contenido en el Artículo 30 Constitucional en la medida en que considera a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Dentro del sistema sectores de la economía nacional, tiene cabida por su naturaleza social el "Ombudsman", también conocido como el Defensor del Pueblo, quien a través de los mecanismos legales previos en Ley, defiende al pueblo bien de los abusos de las autoridades, bien del abuso del particular que por su situación privilegiada puede realizar conductas judiciales para la comunidad. Aunque si bien es cierto dicha institución no es de origen nacional (Suecia) ha tenido gran aceptación en nuestro medio

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.3.3. MARCO JURIDICO DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

Arribar al conocimiento del marco normativo regulador de la Procuraduría Federal del Consumidor, es establecer las bases legales en que ésta se sustenta, es escudriñar dentro de la gama de disposiciones normativas que regula la rectoría económica del Estado de Derecho.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la Rectoría Económica del Estado como una función social, mediante la cual se establece el desarrollo socioeconómico de nuestra Nación, teniendo primordial importancia el Artículo 25.

Derivado del principio constitucional se encuentra la existencia de la Ley Federal de Protección al Consumidor de fecha 24 de Diciembre de 1992, así como su Reglamento Interno y el Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor, publicados por el Diario Oficial de la Federación de fecha 23 y 24 de Agosto de 1994.

Se consideran normas jurídicas complementarias y supletorias a los procedimientos seguidos ante la Procuraduría Federal del Consumidor el Código Federal de Procedimientos Civiles, así como algunas disposiciones relativas al Código Fiscal de la Federación.

Es importante destacar que ante la Resolución que genera un procedimiento arbitral, puede aplicarse el Código de Comercio, disposición que por ser de orden federal y local a la vez (Jurisdicción Concurrente), puede darse el caso de la aplicación del Código adjetivo vigente de nuestro Estado de Veracruz.

Por tratarse de un Procedimiento de Jurisdicción Administrativa o para Jurisdiccional, los actos emanados de las Autoridades de la Procuraduría Federal del Consumidor, se ven normados por disposiciones administrativas, como es el caso del Código de Procedimiento Administrativo vigente desde 1995.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO IV
ANALISIS SISTEMATICO A ARTICULOS DE LA LEY FEDERAL DE
PROTECCION AL CONSUMIDOR.

4.1. DISPOSICIONES GENERALES

4.2. OBJETIVOS Y DERECHOS BASICOS.

ARTICULO 1°.- 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 o estipulaciones en contrato.

El objeto de esta Ley es promover y proteger los derechos del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

Son principios básicos en las relaciones de consumo:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- I. La protección de la vida, salud y seguridad del consumidor contra los riesgos provocados por Prácticas en el abastecimiento de productos y servicios considerados peligrosos o nocivo.
- II. La educación y divulgación sobre el consumo adecuado de los productos y servicios que garanticen la libertad para escoger y la equidad en las contrataciones.
- III. La información adecuada y clara sobre los diferentes productos y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio, así como riesgo que representen.
- IV. La efectiva prevención y reparación de daños patrimoniales y morales, individuales y colectivos.
- V. El acceso a los Órganos Administrativos con vistas a la prevención de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivo, garantizando la protección jurídica, administrativa y técnica a los consumidores.
- VI. El otorgamiento de facilidades a los consumidores para la defensa de sus derechos.
- VII. La protección contra la publicidad engañosa y abusiva, métodos comerciales, coercitivos y desleales, así como contra practicas y cláusulas o impuestas en el establecimiento de productos y servicios.

Los derechos previstos en esta Ley no excluyen otros derivados de tratados o Convenciones Internacionales de los que México sea signatario; de la legislación interna ordinaria, de reglamentos que deriven de los expedidos por las Autoridades Administrativas competentes, así como de Principios Generales de Derecho, la analogía las Costumbres y la Equidad.

4.2.1. LEY DE ORDEN PUBLICO E INTERÉS SOCIAL.

La calificación que el Legislador hace de que la Ley es de orden público e interés social, se orienta sobre todo a evitar la concesión de la medida cautelar de la suspensión en el Juicio de Amparo. La suspensión de los actos reclamados se decretará siempre y cuando

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengas disposiciones de orden público". El párrafo segundo de la citada fracción I. especifica que se considerará que se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando, entre otros supuestos " se permita el alza de los artículos de primera necesidad o bien de consumo ".

4.2.2. CARACTER IRRENUNCIABLE DE SUS DISPOSICIONES.

Al igual que lo hacía la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975, la Ley vigente establece el carácter irrenunciable de sus disposiciones. Esta característica es común en las diversas Leyes de Protección al Consumidor que existen en otros países, pues, como ocurre en la Legislación Laboral, se parte de la premisa de que los derechos establecidos en la Ley son los derechos mínimos de los Consumidores dado este carácter las partes que se comprenden como sujetos dentro del presente, no puedes renunciar a la protección que esta misma Ley les otorga, ni aun por convenio, situación que es bastante común sobre todo en los recibos o notas que los expendedores de un servicio o vendedores, realizan en perjuicio de los Consumidores.

Por esta razón, el Artículo 90, fracción VI, de la Ley prescribe que no serán válidas y se tendrán por no puestas en los contratos de adhesión, las cláusulas que "obliguen al Consumidor a renunciar a la protección de la Ley". Cabe advertir, sin embargo, que en algunos preceptos de la Ley se permite la renuncia a determinados derechos, mediante el consentimiento expreso del Consumidor; en esta situación se encuentran los Artículos 15, 42 y 66, fracción VI.

4.2.3. OBJETIVOS DE LA LEY.

Los objetivos señalados en el párrafo segundo deben orientar la interpretación y la aplicación de la Ley. La Ley misma, al igual que la anterior, debe ser un instrumento para proteger los Derechos del Consumidor, como lo ha sido y deberá seguir siendo también la Procuraduría Federal del Consumidor, a la que el Artículo 1º encarga promover y proteger los Derechos e intereses del Consumidor y procurar la Equidad y Seguridad Jurídica en las relaciones entre Proveedores y Consumidores.

La Ley también procura la *Equidad y Seguridad Jurídica* en las relaciones entre Proveedores y Consumidores. El concepto de equidad siempre ha estado presente en el derecho. Celso definía al derecho como el arte de lo que es bueno y equitativo. "O *el derecho es bueno porque es justo*". Con anterioridad, Aristóteles había establecido la relación que guardan la Equidad con la Justicia y lo equitativo con lo justo. Para Aristóteles lo equitativo, siendo mejor que cierta justicia, es justo; y es mejor que lo justo no porque sea de otro género, ya que lo justo y lo equitativo es lo mismo; y siendo ambos buenos, es, con todo, superior lo equitativo".²⁸

Para el filósofo de Estagira, lo que produce la dificultad para distinguir entre lo equitativo y lo justo reside en que lo equitativo es en verdad justo, pero no según la ley, sino que es un enderezamiento de lo justo legal. "La causa de esto está en que toda Ley es general, pero tocante a ciertos casos no es posible promulgar correctamente una disposición en general. En los casos, pues, en que por necesidad se ha de hablar en general, por más que no sea posible hacerlo correctamente, la ley toma en consideración lo que más ordinariamente acaece, sin desconocer por ello la posibilidad de error...

En consecuencia, cuando la Ley hablare en general y sucediera algo en una circunstancia fuera de lo general se procederá rectamente corrigiendo la omisión en aquella

²⁸ Gómez Robledo Antonio Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, versión, prólogo y notas de México, UNAM, 1972, pp. 129-130

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

parte en que el legislador faltó y erró por haber hablado en términos absolutos, porque si el legislador mismo estuviera ahí presente, así lo habría declarado, y de haberlo sabido así lo habría legislado. Por tanto, lo equitativo es justo, y aún es mejor que cierta especie de lo justo, no mejor que lo justo en absoluto, sino mejor que el error resultante de los términos absolutos empleados por la ley. Y ésta es la naturaleza de lo equitativo: ser una rectificación de la Ley en la parte en que ésta es deficiente por su carácter general".²⁹

En el pensamiento de Aristóteles la Equidad viene a ser, como lo expresa el maestro García Márquez: un procedimiento de integración de la Ley, pues precisa o ajusta, y en la parte que ésta es deficiente por su carácter general".³⁰

García Máynez sostiene que aunque Aristóteles refiera la equidad al caso de las deficiencias derivadas de la generalidad de la Ley, es necesario atender a las peculiaridades de cada negocio no sólo cuando existan esas deficiencias en las fuentes de la creación jurídica, sino también cuando el órgano aplicador encuentre que la especie ha sido legalmente prevista. El filósofo mexicano expresa: atender a la naturaleza del caso singular, y resolverlo equitativamente, es para nosotros lo mismo: tratándose de la tarea individualizadora, su función consiste en adaptar la regla genérica al hecho que el supuesto jurídico define"³¹ en consecuencia, García Máynez entiende el concepto aristotélico de Equidad como Justicia del caso concreto, precisa de dicho concepto esta referido a la existencia normativa de que tanto los órganos creadores como los aplicadores de normas jurídicas deben tomar en cuenta, al cumplir sus respectivas tareas, las peculiaridades esenciales de los asuntos que pretenden regular o resolver.

En términos muy similares, Recaséns Siches estima que la función de la Equidad no es propiamente la de "corregir la Ley" al aplicarla a determinados casos particulares, sino la de interpretar y aplicar en forma razonable y justa la ley. Para el autor español, "se

²⁹ Ibidem, pp. 130-131

³⁰ García Máynez Eduardo, Filosofía del Derecho, México, Porrúa, 1974, pp. 328 y 329.

³¹ Ibidem, p. 331.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

entiende ante todo y sobre todo por Equidad aquél modo de dictar Sentencias Judiciales y Resoluciones Administrativas mediante el cual se tome en cuenta las Singulares características del caso particular, de suerte que en vista de éstas se interprete y aplique con Justicia la Ley, la cual está siempre redactada en términos abstractos y generales".³²

El propio Recaséns Siches señala que otra de las acepciones de la palabra Equidad es equivalente a Justicia: " en este sentido escribe se entiende por equidad lo fundamentalmente justo. Al fin y al cabo la palabra Equidad expresa una de las dimensiones de la idea de Justicia, a saber el principio de Igualdad o Proporcionalidad, en tal sentido concluye, Justicia y Equidad resultan vocablos sinónimos".³³

Se estima que es en este sentido que la Ley señala como su objetivo el de procurar la Equidad en las relaciones de consumo. En este contexto, la Equidad que se debe procurar consiste en el trato justo en las relaciones entre Proveedor y Consumidor. Siguiendo esta aceptación, Karl Larenz señala que Equidad "quiere decir un justo equilibrio, que sea justo para ambas partes, ya sea en la relación de las partes contratantes, ya sea entre el causante del daño y la dañada".³⁴

Al lado de la Equidad, la Ley coloca a la Seguridad Jurídica. En términos generales, los filósofos del derecho distinguen dos aspectos del concepto de Seguridad Jurídica: desde el punto de vista subjetivo, la Seguridad Jurídica consiste en el conocimiento cierto, preciso, en la certeza que el sujeto tiene del ordenamiento jurídico y de que conforme a éste se pueden desarrollar determinadas relaciones jurídicas válidas; desde el punto de vista objetivo, "la Seguridad Jurídica se deriva de la existencia de un ordenamiento jurídico vigente, justo, eficaz, que cuente con instituciones adecuadas para otorgar protección jurídica de manera imparcial y eficiente".³⁵

³² Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, Driskill, 1989, t. X, p. 428

³³ Ibidem, p. 427

³⁴ Metodología de la Ciencia del Derecho, trad. de Marcelino Rodríguez Molinero, Barcelona Ariel, 1980, p. 287.

³⁵ García Máynez Eduardo, op. Cit., pp. 477-481.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Como se puede advertir, el valor o la finalidad de la Seguridad Jurídica no se opone al valor de la justicia, por el contrario, la presupone, uno de los grandes clásicos del concepto de la certeza del escritor como la exigencia de la justicia tiene como fundamento dicho que la igualdad es el contenido específico de la idea de justicia. A través de la igualdad, y sólo por su mediación, la conciencia común puede arribar a la certeza y al reconocimiento del valor de la legalidad.

Para el jurista italiano Estagira, la certeza del Derecho es la certeza de la acción, porque es la garantía de la acción. La norma debe ser preordenada, fijada, constantemente válida, precisamente porque en ella se realiza su específica actividad, en la cual la moralidad de la acción, como moralidad del sujeto, debe realizarse: "La pretensión antinomia entre Legalidad y Equidad encuentra aquí finalmente su solución; justamente por la naturaleza del Derecho teóricamente identificada, la justicia no puede realizarse sino con y en la norma rígida y abstracta, que debe ser cierta. En esta abstracción reside la precisa concreción de la experiencia jurídica, y sólo a través de esta certeza es posible que se realice la justicia. En la certeza consiste por tanto, en la justicia específica del derecho".

Por último, López de Oñate concluye citado por Máynez que "la exigencia de la certeza de la acción es satisfecha mediante la presencia de la legalidad en la Equidad, de la igualdad en diversidad, de la permanencia en la variación, que se actúan en la certeza del derecho; en esa certeza que, según la gran frase de Savigny, tan alta y tan potente en su sencillez, es la razón por la cual las leyes son tan benéficas".³⁶

4.2.4. PRINCIPIOS O DERECHOS BÁSICOS.

En sus siete fracciones, el artículo 1º. Enumera lo que denomina principios básicos en las relaciones de consumo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para la interpretación de estos principios básicos se debe tomar en cuenta que su contenido corresponde, en buena medida, a lo que la Resolución 391248, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de Abril de 1985, sobre directrices para la protección de lo Consumidores, prevé como principios generales. El texto del artículo 3º de la Resolución citada dice lo siguiente:

Las necesidades legítimas que las directrices procuran atender son las siguientes:

- a) La protección de los consumidores frente a los riesgos para su salud y su seguridad;
- b) La promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores;
- c) El acceso de los consumidores a una información adecuada que les permita hacer elecciones bien fundadas conforme a los deseos y necesidades de cada cual;
- d) La educación del consumidor;
- e) La posibilidad de compensación efectiva al consumidor;
- f) La libertad de constituir grupos u otras organizaciones pendientes de consumidores y la oportunidad para esas organizaciones de hacer oír sus opiniones en los procesos de adopción de decisiones que las afecten”

Con base en esta enunciación, la resolución 391248 establece las directrices que deben aplicar los estados miembros para proteger la seguridad física de los consumidores (Artículos 9 al 11); Promover y proteger sus intereses económicos (Artículos 13 a 23); Expedir normas para la seguridad y calidad de los servicios y bienes de consumo (Artículos 24 a 26); Adoptar políticas sobre sistemas de distribución de servicios y bienes de consumo esenciales (artículo 27); Establecer o mantener medidas Jurídicas o Administrativas que permitan a los consumidores obtener compensación (Artículos 28 a 30), y formular programas de educación e información (Artículos 31 a 37).

Cabe aclarar que con anterioridad a la Resolución de la Asamblea General de las Naciones, la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa emitió la Resolución 543/73, sobre una carta de protección de los Consumidores, posteriormente, el Programa Preliminar

³⁰ Ibidem, p. 161

de la Comunidad Económica Europea para una Política de Protección e Información a los Consumidores, aprobado por Resolución del consejo del 14 de Abril de 1975, reconoció los siguientes Derechos Fundamentales del Consumidor: El Derecho a la Protección de su Salud y Seguridad, el Derecho a la Protección de sus Intereses Económicos, el Derecho a la Reparación de los Daños, el Derecho a la Información y Educación y el Derecho a la Representación".³⁷

La Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de España (Ley 26/1984, de 19 de Julio del mismo año) reconoce como derechos básicos de los Consumidores y Usuarios los siguientes:

- 1) La protección contra los riesgos que puedan afectar su salud o seguridad;
- 2) La protección de sus legítimos intereses económicos y sociales;
- 3) La indemnización o reparación de los daños o perjuicios sufridos;
- 4) La información correcta sobre los diferentes productos o servicios y la educación y divulgación para facilitar el conocimiento sobre su adecuado uso, consumo o disfrute;
- 5) La audiencia en consulta y la representación de sus intereses, y
- 6) La protección jurídica, administrativa y técnica en las situaciones de interioridad, subordinación o indefensión.

Por su parte, el Código de Defensa del Consumidor de Brasil (Ley Federal Núm. 8,078, del 11 de septiembre de 1990) señala en su Artículo 6. Que son derechos básicos del consumidor los siguientes:

- I. La protección de la vida, salud y seguridad contra los riesgos provocados por prácticas en el abastecimiento de productos y servicios considerados nocivos o peligrosos;
- II. La educación y divulgación sobre el consumo adecuado de los productos y servicios, que aseguren la libertad de elección y la igualdad en las contrataciones;

³⁷ María José Reyes López, Derecho del Consumidor, Valencia, España, Ed. General de Derecho, 1993, pp. 28-32

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

III. La información adecuada y clara sobre los diferentes productos y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio, así como sobre los riesgos que representan;

IV. La protección contra la publicidad engañosa y abusiva, métodos comerciales coercitivos desleales, así como contra prácticas y cláusulas abusivas impuestas en el abastecimiento de productos y servicios;

V. La modificación de las cláusulas contractuales que establezcan prestaciones desproporcionadas o su revisión a causa de hechos supereminentes que las hagan excesivamente onerosas;

VI. La efectiva prevención y reparación de daños patrimoniales y morales, individuales, colectivos o difusos;

VII. El acceso a los Órganos Jurisdiccionales y Administrativos, con vistas a la prevención o reparación de daños patrimoniales y morales, individuales, colectivos o difusos, asegurando la protección jurídica, administrativa y técnica a las necesidades.

VIII. La facilitación de la defensa de sus derechos, inclusive mediante la inversión de la carga de la prueba a su favor, en el Proceso Civil, cuando, a criterio del Juez, fuere verosímil lo afirmado... según las reglas ordinarias de la experiencia;

IX. (Vetado).

X. La adecuada y eficaz prestación de los Servicios Públicos en general.

Como podrá advertirse de la comparación entre los Derechos básicos transcritos y los que enumera el Artículo 1º de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en ésta se recogen casi todos esos derechos, con excepción del señalado en la fracción V del artículo 61. del Código Brasileño, y con las modalidades que se pueden observar en las fracciones V y VI del Artículo 10 de la Ley mexicana en relación con las fracciones VII y VIII del Artículo 61. del Código Brasileño.

Pero si bien es cierto que en el Artículo 1º, de la Ley mexicana no se reconoce como Derecho básico del Consumidor el de obtener la *modificación* de cláusulas contractuales inequitativas o su *revisión* a causa de hechos supereminentes, se debe tomar en cuenta que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

en el Artículo 90 de dicha Ley se establece la *nulidad absoluta* de las cláusulas de los Contratos de Adhesión que se indican las cuales tienen como característica en común la de contener estipulaciones inequitativas, desproporcionadas o abusivas en perjuicio del Consumidor.

Y sí en la fracción V del Artículo 1º, de la Ley mexicana no se hace referencia expresa al derecho al acceso a los órganos Jurisdiccionales, éste se encuentra previsto como un derecho fundamental de todos los justificables en el Artículo 17 De la Constitución General de la República.

El párrafo último aclara que los derechos previstos en la Ley no excluyen otros derivados de Tratados o Convenciones Internacionales en las que México sea signatario; de la Legislación interna, de reglamentos expedidos por las Autoridades Administrativas competentes; así como de los que deriven de los Principios Generales del Derecho, la analogía, las costumbres y la Equidad. De este modo, la Ley amplía las fuentes del Derecho que pueden dar lugar a otros derechos de los Consumidores. Cabe señalar el paralelismo de las fuentes del Derecho contenidas en el párrafo último del Artículo 1º, de la Ley y las previstas en el Artículo 17 de la Ley Federal del Trabajo.

Del artículo en comentario, sólo el párrafo primero, tiene su antecedente en el Artículo 10 de la Ley de 1975. Dándose entre los diversos artículos de la Ley.

4.3.SUJETOS.

ARTICULO 2º .- Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

I Consumidor la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicios. No es consumidor quien adquiera.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrados en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros;

II Proveedor, la persona física o moral que habitual o periódicamente ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios;

4.3.1. CONSUMIDOR.

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

CONSUMIDOR : (Del Latín consumiere). Consumir, según el Diccionario de la Academia Española es gastar comestibles u otros géneros. En general la figura del Consumidor ha cobrado importancia en el mundo del Derecho, por la necesidad que ha surgido, en la economía de consumo, de proteger a la parte débil en las relaciones jurídicas relativas a la adquisición de bienes y servicios.

En el fondo se trata, también, de proteger la libertad de empresa comprometida por las prácticas de malos empresarios que restringen, limitan, falsean o eliminan la libertad de competencia y los efectos benéficos que produce para la colectividad. Como el Consumidor se encuentra en el mercado antes de celebrar la operación, se hace necesario protegerlo, a la vez, durante el periodo de oferta o publicidad.

En resumen, la Protección al Consumidor comprende la de su salud y de su seguridad en el mercado, la de su información y la de su educación, así como el fomento o

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

creación de agrupaciones e instituciones que lo defiendan. Lo que en México se busca cumplir, principalmente, a través de la Ley Protección al Consumidor de 1975.

El movimiento de Protección al Consumidor es reciente; puede decirse que cobra importancia en la segunda mitad de este siglo. En la actualidad existen leyes o disposiciones en materia de contratación, destinadas a la protección de los Derechos del Consumidor, en Alemania, España, Francia, Japón, Reino Unido y Venezuela, entre otras naciones.

Según la Ley Protección al Consumidor, por Consumidor se entiende a quien contrata para su utilización la adquisición uso o disfrute de bienes o la prestación de un servicio. Expresamente exceptúa la Ley los servicios que se presten en virtud de un contrato o relación de trabajo, el servicio público bancario y la prestación de servicios profesionales.

Esta última no queda excluida cuando se incluyan el suministro de bienes o la prestación de servicios distintos a los estrictamente profesionales, y cuando los materiales empleados en la ejecución del trabajo encargado al profesionista sean distintos a los que se hayan convenido.

4.3.2. PROVEEDOR.

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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Conviene recordar que en el texto original de la Ley de 1975 se definía como comerciantes "a quienes hagan del comercio su ocupación habitual o realicen aunque fuere accidentalmente un acto de comercio y su objeto sea la compraventa o arrendamiento de bienes muebles o la prestación de servicios". Si bien es cierto que esta definición en su tiempo fue criticada por la doctrina, también lo es que permitió a la Procuraduría conocer y resolver quejas relacionadas con actos de comercio, compraventas, arrendamiento de bienes muebles o prestación de servicios de personas que, no obstante no ser comerciantes en el sentido tradicional de la palabra, llevaban a cabo, así fuera accidentalmente, tales actos de comercio. La referencia a los actos accidentales de comercio fue suprimida por la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 7 de Febrero de 1985. La definición contenida en la fracción II no hace ninguna referencia al concepto de comerciante.

Concordancia: artículo 6°.

4.4 COMPETENCIA ADMINISTRATIVA.

ARTICULO 3°.- A falta de competencia específica de determinada Dependencia de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Comercio ahora Economía expedir las Normas Oficiales Mexicanas previstas por la Ley y a la Procuraduría vigilar se cumpla con lo dispuesto en la propia Ley y sancionar su incumplimiento.

El artículo 3°, distribuye con precisión la competencia para la aplicación de la Ley. A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial o Secretaría de Economía atribuye la expedición de las Normas Oficiales Mexicanas previstas por la Ley y a la Procuraduría Federal del Consumidor vigilar se cumpla con lo dispuesto en la propia Ley y sancionar su incumplimiento.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Entre los preceptos de la Ley que hacen referencia a Normas Oficiales mexicanas podemos mencionar los Artículos 19, 24 fracción XIV, 31 fracción I, 47, párrafo segundo, 86 y 94.

Por lo que se refiere a la imposición de Sanciones, la Ley atribuye competencia para ello sólo la Procuraduría Federal del Consumidor, superando la doble competencia que la Ley anterior otorgaba a la Procuraduría y a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (artículo 87, párrafo segundo). Conviene agregar que la Ley Federal de Turismo, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1992, prevé que los turistas, tanto los que residan en el territorio nacional como los que lo hagan en el extranjero, pueden presentar sus reclamaciones ante la Procuraduría Federal del Consumidor, la cual conocerá de su recepción, trámite y resolución, y, en su caso, Arbitraje y Sanción, en los términos a Ley de la materia (Artículos 40 y 47). Como es obvio, por "Ley de la materia" debe entenderse la Ley Federal de Protección al Consumidor.

4.4.1. COMPETENCIA.

Encuentra su raíz etimológica en las voces latinas competencia a (competens entis), relación, proposición, aptitud, apto, competente, conveniencia. En castellano se usan como sinónimos los vocablos: aptitud, habilidad, capacidad, suficiencia, disposición.

I.-En un sentido Jurídico General se alude a una idoneidad atribuida a un Órgano para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos. Recuérdese que el Artículo 16 de nuestra Constitución General de la República, dispone que nadie puede ser molestado sino en virtud de mandamiento escrito de Autoridad competente. Sin embargo, en un sentido más técnico y especializado del derecho Judicial y del Derecho Procesal, o mejor aún de la llamada teoría general del proceso cabría reflexionar si esta denominación reiterativa va sólo se justifica en un afán didáctico de recalcar lo general de una teoría, la figura de la competencia debe entenderse en un sentido más restringido que el ya

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mencionado, excluyendo de ella a los Órganos Legislativo y Ejecutivo y a las personas particulares individuales o ideales que tienen jurisdicción

II.- La competencia como concepto específico (frente a la idea global de jurisdicción), obedece a razones prácticas de distribución de esa tarea de Juzgamiento, entre los diversos organismos judiciales. Por otra parte, en el Distrito Federal antes de 1984 correspondía a los litigantes determinar el Órgano idóneo, apto, con la potestad adecuada para el negocio concreto a resolver: era menester efectuar una escrupulosa selección de los órganos potencialmente capaces para decidir.

En la actualidad se ha establecido un sistema de turno judicial por el que el demandante debe de presentar el escrito por el cual se inicia un procedimiento ante la Oficialía de Partes común a los juzgados de la rama de que se trate, para ser turnado al juzgado que corresponda, los interesados ordenan el Artículo 65 del Código Federal de Procedimientos Civiles pueden presentar una copia simple del escrito citado, a fin de que dicha oficialia se los devuelva con la anotación de la fecha y hora de presentación, sellada y firmada por el empleado que la reciba. Los escritos subsecuentes se presentarán ante el Juez que conozca el procedimiento.

III.- El Código Federal de Procedimientos Civiles estatuye en su Artículo 144: "La competencia de los Tribunales se determinará por la materia, la cuantía, el grado y el territorio." Tomando en cuenta este precepto, así como la doctrina, podemos distinguir los siguientes criterios de competencia.

4.4.2. MATERIA.

Es el criterio que se instaura en virtud a la naturaleza jurídica del conflicto objeto del litigio (Camelufti); O por razón de la naturaleza de la causa, o sea de las cuestiones jurídicas que constituyen la materia litigiosa del proceso; o es la que se atribuye según las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

diversas ramas del Derecho sustantivo (Becerra Bautista). Este criterio de distribución del que hacer judicial toma en consideración la creciente necesidad de conocimientos especializados, respecto de las normas sustantivas que tutela los intereses jurídicos involucrados en el debate sujeto a juzgamiento; así encontramos órganos que conocen de materia Civil, Familiar, Penal Constitucional, Administrativa, Laboral, Agraria, Fiscal, etc.

4.4.3. TERRITORIO.

Entendido desde la óptica jurídica, el concepto de territorio, no se restringe a la costa terrestre abarca el subsuelo, la superficie terrestre, una columna del espacio aéreo hasta los límites que los recientes descubrimientos astronáuticos recomiendan. Por otro lado, en planos internacionales se comprenden otras instituciones como el jurisdiccional, la plataforma continental, el zócalo submarino, etc.

Amén del denominado principio de extraterritorialidad por el que el territorio se extiende al espacio que ocupan las embajadas, legaciones, ubicadas en el extranjero; así como el de naves y aeronaves nacionales.

Además de este ámbito espacial, en cuya esfera de acción pueden producirse los actos y sus efectos jurídicos, debe tomarse en cuenta el problema que plantea el ángulo de distribución territorial de la competencia entre los diversos Órganos Judiciales; otros principios Jurídico-Políticos influyen sobre la División Territorial de la Competencia, como ocurre en nuestro país donde existe una Organización Constitucional que establece Autoridades y Normas de carácter Federal y Estatal, así como la creación, en algunos sectores como el Fiscal de nuevos Tribunales Regionales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.4.4. CUANTÍA.

Aunque se ha dado lugar a una cadena de polémicas ardorosas, en que se discute si deben plantearse distintos en torno al monto pecuniario de los litigios a ventilarse; y así se habla de "justicia para pobres" y de "justicia para ricos"; la competencia se determina también por este punto de vista del valor económico que pueden revestir los negocios judiciales. En ese sentido tanto en el orden local, como en el federal se regula por las Leyes Orgánicas del Poder Judicial esta distribución para el conocimiento de los pleitos de mayor o menor quantum.

Naturalmente hay problemas que no tienen traducción monetaria, en los que concretamente, el legislador tiene que definir y ordenar cuál es el Juzgado o Tribunal competente para componerlas. Pienso en la decisión sobre la pérdida de la patria potestad de uno de los cónyuges en un divorcio, o en instituciones semejantes que no pueden ser apreciadas en signos económicos.

4.4.5. GRADO.

Este vocablo en su acepción Jurídica significa cada una de las instancias que puede tener un juicio (*Eduardo Pallares*); o bien el número de juzgamientos de un litigio. También se hace referencia al "grado de jurisdicción" como el lugar que ocupa un Órgano Jurisdiccional en el orden jerárquico de la Administración de Justicia (*De Pina*) o sea, se emplea la palabra grado como sinónimo de instancia.

Así las cosas, un sector mayoritario de tratadistas se ocupan de la competencia funcional como la aptitud de un Órgano Judicial de conocer de los pleitos en primera Instancia u Órganos Inferiores, o en anterior instancia órganos Superiores. (Desde Wach, pasando por Kisch, Camelutti, Calamandrei Roseberg, Devis Echandía E. Pallares)

Empero, otros autores apuntan matices de diversificación entre los criterios funcional y de grado, como por ejemplo basados en la gravedad mayor o menor de los actos antisociales que pueden caer dentro de la competencia de distintos Órganos del Orden Penal.

4.4.6. SUBJETIVO.

Ahora el punto de atribución de esta categoría de competencia se centra en el Justiciable, en el sujeto que pide Justicia; o sea, para fincar la capacidad objetiva del Órgano de juzgamiento se tiene en consideración la condición o calidad personal de las partes involucradas en el pleito, como una reminiscencia de los denominados fueros o privilegios personales que antaño abundaban y que en México de manera muy limitada se han conservado, como ocurre con el Artículo 13 Constitucional al regular el fuero militar o castrense. Puede citarse también el caso del procedimiento para menores infractores.

4.4.7. PREVENCIÓN.

Criterio por el que siendo legal y potencialmente competentes para conocer de un mismo negocio varios Juzgados o Tribunales, uno de ellos se anticipa a los demás y puede continuar ventilando el pleito, excluyendo a los otros órganos. Llamase prevención, porque previene y se adelanta a conocer antes que otros; cuya significación metafóricamente se toma de aquel acto en que concurriendo dos o más, solicitando su preferencia para el logro de alguna cosa, por la antelación de asistencia, lo consigue aquél que primero interviene (*E. Pallares*). Otro autor le atribuye su aplicación al principio de que el que es primero en tiempo es primero en derecho.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.4.8. TURNO.

Es otra forma de distribución de la labor judicial, por la que se procura repartir los expedientes de asuntos entre varios Tribunales que tienen igual circunscripción territorial de competencia (*Alcalá Zamora y Castillo y Lévele*) o tienen la misma competencia por razón de la materia, del territorio, de la cuantía y del grado (*Gómez Lara*). Este criterio se determina distribuyendo, por el orden de entrada de los nuevos asuntos, entre los Órganos que reúnen las características de igualdad en competencia.

4.4.9. FUNCIONAL.

Ya se dejó apuntada la opinión generalizada en cuanto asimilar este criterio con el de grado o instancia. Sin embargo, se afirma que el funcional se caracteriza "por la índole de la actividad desenvuelta por el Juez o Tribunal en el Proceso". En materia penal destaca, ante todo, en las legislaciones procesales que acogen al sistema procesal mixto o Anglo-Francés, la separación funcional entre la instrucción y el juzgamiento.

En México con la desaparición de las Cortes Penales del Distrito Federal, asimismo quedó relegada en el pasado la diferencia atribuida al Juez Instructor y a la reunión de tres de ellos en una Corte Penal para dictar Sentencia; ahora todos esos Órganos tienen una forma monocrática.

4.4.10. CONEXIÓN.

Figura que se discute pueda constituir otro criterio para determinar la capacidad objetiva del órgano Judicial tanto que en la terminología común, es conocida por muchos autores como conexidad y era estudiada como excepción dilatoria de previo y especial pronunciamiento. (A) 35, 39 a 42 del Código de Federal de Procedimiento Civiles, que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ahora sufre modificaciones con la acertada implantación de la audiencia previa y de conciliación regulada por los Artículo 272 del mismo código.

Puede haber conexidad de causas, y por ello se acumulan, cuando hay identidad de personas (*conexidad o conexión subjetiva*) y acciones, aunque las cosas sean distintas; y, cuando las acciones provengan de una misma causa, conexidad o conexión objetiva.

Se trata de juicios diferentes, que vienen a sumarse al conocimiento de un solo juzgado, por acumulación o prórroga (*Chioyenda, E. Pallares*), pensamos en la demanda de un actor y en la reconvencción de su contraparte.

4.4.11. ELECCIÓN.

Basado en la Ley Instrumental Civil Local, se señala que este "Fuero", en el sentido de "Jurisdicción Especial", por el que los Justiciables hacen, antes o en el juicio mismo, la selección del juzgado que ha de conocerlo y resolverlo (*E. Pallares*). Naturalmente en el caso de competencia por materia, por cuantía, etc., entre varios órganos.

En efecto, el Artículo 156 del Código Federal de Procedimiento Civiles, establece que "Es juez competente 1.- El del lugar que el deudor haya designado para ser requerido judicialmente de pago; 2.- El del lugar señalado en el contrato para el cumplimiento de la obligación. Tanto en este caso como en el anterior, surge el fuero no sólo para la ejecución o cumplimiento del contrato, sino para la rescisión o nulidad".

4.4.12. ATÍPICO.

Este otro parámetro de especificación de la competencia ha sido proclamado en nuestra doctrina tomando en consideración el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal en su Artículo 149, que admite el caso de que el Tribunal de apelación, a

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

petición de las partes, puede seguir conociendo de un negocio en lo principal, conforme a las reglas de su clase, después de haber resuelto una apelación ordinaria contra sentencia interlocutoria.

En principio, el Tribunal de segundo grado no tiene esa competencia, pero seguramente por una errónea interpretación de la economía procesal (*Becerra Bautista*), el Legislador quiso prorrogar esta competencia al Tribunal de alzada.

4.4.13. REMISIÓN.

Nuevamente el catálogo estrecho que la Ley procedimental del Distrito Federal en su Artículo 144, se amplía, y no es en contraposición, sino con fundamento en criterios regulados por las propias normas de nuestro Código local. La remisión tiene lugar en los casos en que se trata de establecer una correcta capacidad subjetiva en concreto (*imparcialidad*) y por excusa o recusación de un funcionario judicial, pasan los autos a los que corresponde según la Ley Orgánica de los Tribunales, o cuando por exceso en el número de juicios que cause un Tribunal, la Ley ordene que el exceso se distribuya entre los otros. (E. Pallares).

4.4.14. CONCURRENTE Y EXCLUSIVA.

La primera es la que tienen varios tribunales, en principio, para conocer de cierta clase de negocios; tal es la hipótesis prevista por Artículo 104 de nuestra Ley Suprema, cuando en una controversia civil (*líase o mercantil*) se suscite el cumplimiento o aplicación de Leyes Federales y sólo se afecten intereses particulares podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces o tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, o los Tribunales de la Federación (*Jurisdicción concurrente*). Mientras que la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

segunda es la que tiene un Tribunal para dirimir determinado litigio, sin que exista otro órgano que tenga igual competencia. (E. Pallares)

4.4.15. PRORROGA.

Este criterio para establecer la capacidad objetiva del Órgano Jurisdiccional se concede a la manifestación de la voluntad de las partes en virtud de la cual un Juzgado queda habilitado para conocer de una cuestión que está fuera de su competencia normal, de acuerdo con las normas generales relativas a la misma (*De Pina*): Como ocurre con el criterio territorial: "La Jurisdicción (*es sabido que es competencia*) por razón del territorio es la única que se puede prorrogar".

Concordancias: Artículos 3,24 fracción XIX,104, fracción IV,125 y 134,

4.4.16. AUTORIDADES AUXILIARES.

ARTICULO 4. Son auxiliares en la aplicación y vigilancia de esta Ley las Autoridades Federales, Estatales y Municipales. Este precepto recoge la disposición contenida en el tercer párrafo del Artículo 111. de la Ley anterior. Con base en este precepto, la Procuraduría Federal del Consumidor puede solicitar la intervención de las Autoridades Federales, Estatales y Municipales para que la auxilien a vigilar el cumplimiento de lo dispuesto en la ley y para hacer efectivas las medidas de apremio y las sanciones que imponga. En general, la Procuraduría Federal del Consumidor puede requerir la intervención de dichas Autoridades para lograr la aplicación de la Ley.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.5 DISPOSICIONES COMUNES.

4.5.1 RECLAMACIONES ANTE LA PROCURADURÍA

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

- a) Señalar nombre y domicilio del reclamante:
- b) Descripción del bien o servicio que se reclama y relación suscrita de los hechos
- c) Señalar nombre y domicilio del proveedor que se contenga en el comprobante o recibo que ampare la operación materia de la reclamación o, en su defecto, el que proporcione el reclamante.

La procuraduría podrá solicitar a las Autoridades Federales, Estatales, Municipales o del Distrito Federal, que le proporcionen los datos necesarios para identificar y localizar al proveedor. Las Autoridades antes señaladas deberán contestar la solicitud dentro de los quince días siguientes a la fecha de su presentación.

Este artículo regula la reclamación, que es el acto con el cual el Consumidor inicia el Procedimiento Conciliatorio ante la Procuraduría. En el Artículo 59, fracción VII, inciso a, de la Ley de 1975, originalmente también se denominó a este Acto Reclamación. En el Texto reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación. Del 7 de Febrero de 1985, se emplearon indistintamente las palabras Queja y Reclamación. En virtud de que la palabra Queja tiene un significado múltiple (ya que se le utiliza como recurso, denuncia, demanda de amparo, reclamación ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, etcétera), la ley de 1992 ha optado por utilizar exclusivamente la palabra Reclamación, que es la que designa con mayor precisión el contenido del acto.

Con el fin de facilitar a los Consumidores el ejercicio de sus derechos, el párrafo primero del Artículo 99 prevé que la Reclamación se puede presentar en forma escrita, oral

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

o por cualquier otro medio idóneo, con lo cual el Legislador permite la utilización de la vía telefónica, el fax y cualquier otro que sea apto para transmitir a la Procuraduría la reclamación del Consumidor.

Los requisitos de contenido que exigen las tres fracciones del Artículo 99 son mínimos y son los 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 base ésta. Es obvio que en este inicial el Consumidor debe expresar también la Pretensión o Reclamación específica que tenga contra el proveedor.

La atribución que el último párrafo del Artículo 99 confiere a la Procuraduría para solicitar a las Autoridades Federales, Estatales, Municipales o del Distrito Federal, los datos necesarios para identificar y localizar al proveedor, tiene la finalidad de auxiliar al Consumidor a precisar este requisito, para que su falta no obstaculice el inicio del Procedimiento Conciliatorio. Es claro que en el ejercicio de esta atribución la Procuraduría puede emplear los medios de apremio previstos en el Artículo 25.

Concordancias : Artículos 1º fracción v.20,24 fracción xvi,25,84,92,93,97.

4.5.2 LUGAR DE PRESENTACIÓN.

ARTICULO 100. Las Reclamaciones podrán presentarse a elección del reclamante, en el lugar en que se haya opinado el hecho motivo de la reclamación en el domicilio del reclamante o en el del Proveedor.

Este precepto, que no tiene equivalente en la Ley anterior, confiere al Consumidor el derecho a presentar su reclamación ante cualquiera de las Delegaciones siguientes: 1.- La del lugar en que se haya originado el hecho motivo de la Reclamación; 2.-La del domicilio

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

del Consumidor, y 3.- La del domicilio del Proveedor. El Consumidor puede elegir cualquiera de estas tres Delegaciones para presentar Reclamación.

Por "hecho o motivo de Reclamación " puede entenderse tanto el acto de consumo, es decir, el acto a través del cual el Consumidor adquiere los bienes u obtiene los servicios: como los hechos que impliquen un incumplimiento a las obligaciones asumidas en el acto de Consumo o a las disposiciones de la Ley y demás ordenamientos jurídicos que emanen de ella.

4.5.3 DESECHAMIENTO DE OFICIO.

ARTICULO 101. La Procuraduría rechazará de oficio las reclamaciones notoriamente improcedentes.

Este Artículo, que no tiene equivalente en la Ley anterior, faculta a la Procuraduría para desechar desde el inicio del procedimiento, y sin necesidad de alegación expresa del proveedor, aquellas reclamaciones que sean improcedentes en forma manifiesta e indudable

Para que la Procuraduría pueda desechar de plano una Reclamación se requiere que de la simple lectura de ésta resulte la causa notoria de improcedencia. La Procuraduría no podrá desechar una Reclamación cuando para llegar a esta Resolución tenga que hacer una investigación que vaya más allá de la reclamación. Pero, además de que la causa de improcedencia se encuentre precisamente en la Reclamación misma, se requiere que dicha causa sea notoria, es decir, manifiesta e indudable, de tal modo que quien deseche la Reclamación tenga la plena certeza de que ésta no puede sustanciarse conforme al Procedimiento Conciliatorio.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La improcedencia notoria de la Reclamación se refiere, como su nombre lo indica, a causas que impidan atender la Reclamación a través de Procedimiento Conciliatorio, y no a la fundamentación o falta de fundamentación de la Reclamación.

Cuando el Conciliador determina que una Reclamación es notoriamente improcedente, se limita a indicar que la misma no puede sustanciarse a través del Procedimiento Conciliatorio por motivos estrictamente formales, pero no resuelve en modo alguno sobre la justificación o fundamentación de la Reclamación. 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 o ausentes para que se pueda constituir y desarrollar válidamente el Procedimiento Conciliatorio. Dichas condiciones se pueden referir a la Procuraduría Federal del Consumidor o a los demás sujetos que intervienen en el Procedimiento Conciliatorio.

Entre las causas de improcedencia que se pueden derivar de la teoría de los presupuestos procesales, podemos enumerar las siguientes:

1.- Por lo que se refiere a la Procuraduría Federal del Consumidor, es posible que se pueda encontrar desde el principio del procedimiento, y con base exclusivamente en la Reclamación, la incompetencia manifiesta e indudable de dicho Organismo Público Descentralizado, por no tratarse de un acto de consumo entre Proveedor y Consumidor, sujeta a la Ley Federal de Protección al Consumidor.

2.- Por lo que concierne al Consumidor, puede ocurrir que de manera evidente e indudable de la propia Reclamación resulte que no se trata de un Consumidor final sino de un Consumidor intermedio, al que no se otorga la protección de la Ley, de acuerdo con lo que establece su Artículo 2º fracción I. (Con la salvedad regulada en el Artículo 95)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.- Y por lo que toca 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 señalados en el Artículo 5º. de la Ley.

4.5.4- INTERRUPCIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN.

ARTICULO 102. Presentada Reclamación se tendrá por interrumpido el término para la prescripción de las acciones legales correspondientes, durante el tiempo que dure el Procedimiento.

Contenido de este artículo proviene de lo dispuesto por el Artículo 59, fracción VIII, inciso f, parte final de la Ley de 1975, conforme al texto de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 7 de Febrero de 1985.

La finalidad primordial de este precepto consiste en permitir que el Consumidor pueda ejercer sus derechos ante la Procuraduría sin que este ejercicio le vaya a causar el perjuicio de que continúen corriendo los plazos de prescripción para ejercer esos mismos derechos ante los Tribunales Competentes, Por este motivo, el Artículo 102 prevé como causa de interrupción de la prescripción de los derechos que ejerce el Consumidor la presentación de la Reclamación, y precisa que esta interrupción dura lo que el Procedimiento de Conciliación.

Concordancias: Artículos 14 y 91.

4.5.5 NOTIFICACIÓN AL PROVEEDOR.

ARTICULO 103. La Procuraduría notificará al Proveedor dentro de los quince días siguientes a la fecha de recepción y registro de la Reclamación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Este precepto señala el plazo dentro del cual se debe notificar al Proveedor a partir de la fecha de recepción y registro de la Reclamación. Este plazo de quince días carece de relevancia jurídica para la defensa del Proveedor, por lo que su incumplimiento no afecta en modo alguno las formalidades esenciales del Procedimiento. En cambio, si es fundamental desde la perspectiva de 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, para que se le otorgue una oportunidad adecuada y razonable a fin de que pueda presentar su informe sobre Reclamación y comparecer a dicha Audiencia.

Este artículo no tiene equivalente en la Ley anterior.

Concordancias: Artículos 104 fracción I y III.

4.5.6 NOTIFICACIONES PERSONALES.

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

- 1.- Cuando se trate de la primera notificación.
- 2.- Cuando se trate del requerimiento de un acto a la parte que deba cumplirlo
- 3.- Cuando se trate de notificaciones de Laudos Arbitrales;
- 4.- Cuando se trate de Resoluciones que impongan un medio de apremio o una sanción;
- 5.- Cuando la Procuraduría notifique al acreedor haber recibido cantidades en consignación;
- 6.- Cuando la Autoridad lo estime necesario y,
- 7.- En los demás casos que disponga la Ley.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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

Este artículo señala los supuestos en los que la Procuraduría debe hacer notificación personal a la parte de que se trate. Los supuestos previstos en las fracciones I a V 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 objeto que pueda cumplir con la obligación o liberarse de la carga; o bien, que haga valer los medios de impugnación que correspondan. Las fracciones VI y VII permiten notificaciones personales cuando la Autoridad lo estime necesario y en los demás casos que disponga la Ley.

El último párrafo establece los medios para llevar a cabo las notificaciones personales:

1.- Por medio del notificador es decir, a través del servidor público de la Procuraduría que ejerce de manera específica la función de notificar.

2.- Por medio de correo certificado con acuse de recibo del propio notificado. Y también autoriza que las notificaciones personales se puedan llevar a cabo por cualquier otro medio fehaciente autorizado por la Ley.

Este artículo no tiene equivalente en la Ley anterior

Concordancias: Artículos 13,25,89,103.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.5.7 PLAZOS PARA LA PRESENTACIÓN DE RECLAMACIONES.

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

1.- Tratándose de enajenación de bienes o prestación de servicios

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

2.- Tratándose del otorgamiento del uso o goce temporal de bienes:

- a).- A partir de que se expida el recibo a favor del que disfruta del uso o goce temporal o,
- b).- A partir de que se cumpla efectivamente la contraprestación pactada en 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. En el Artículo 59, fracción VIII, inciso "f" de la Ley anterior, conforme al texto de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 7 de Febrero de 1985, se establecían con mayor precisión y sencillez los plazos para presentar las reclamaciones: dentro de los seis meses siguientes al día en que se haya recibido o debió recibirse el bien, se haya disfrutado o debió disfrutarse el servicio; este plazo se ampliaba a un año cuando se tratara de bienes inmuebles.



En el Artículo 105 de la Ley vigente se conserva el plazo de los seis meses para cuando se trate de bienes muebles o de prestación de servicios y de un año para cuando se trate de bienes inmuebles. Pero se establecen diferentes eventos para el inicio del cómputo de dichos plazos.

Para cuando se trate de enajenación de bienes o prestación de servicios, el plazo para la presentación de la Reclamación debe contarse a partir de cualquiera de los siguientes supuestos, el que ocurra primero:

a).- A partir de que se expida el comprobante que ampare el precio por la contraprestación pactada:

b).- A partir de que se pague el bien o sea exigible total o parcialmente el servicio.

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

Los supuestos previstos en los incisos a y b son, en alguna medida, reiterativos, pues la expedición del comprobante que ampara el precio o la contraprestación pactada (inciso a) se hace precisamente porque aquél o ésta se han pagado (inciso b). En cambio, el supuesto contenido en la parte final del inciso b es incompleto, ya que se refiere a la exigibilidad únicamente del servicio y no así, como debió hacerlo, de la entrega del bien.

Por lo que se refiere al otorgamiento del uso o goce temporal de bienes, en el Artículo 105, fracción II, también parecen repetirse los mismos supuestos en los incisos a y b, en virtud de que el recibo se expide normalmente porque el Consumidor va a presentar su queja y, en cambio, se hace caso omiso de la fecha en que se hizo exigible el uso o goce temporal de los bienes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.5.8 CONSIGNACIÓN DE BILLETES DE DEPOSITO.

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

- a).- Cuando el acreedor rehúse recibirla cantidad correspondiente;
- b).- Cuando el acreedor se niegue a entregar el comprobante de pago.
- c).- Cuando exista duda sobre la procedencia del pago;
- d).- Mientras exista incumplimiento de algunas de las obligaciones contraídas por la contraparte, en tanto se concluye el procedimiento ante la Procuraduría;
- e).- En cumplimiento de Convenios o Laudos; y
- f).- Como garantía de compromisos asumidos ante la Procuraduría.
- g).- La Procuraduría realizará la notificación correspondiente y ordenará su entrega al consignatario o, en su caso, al Órgano Judicial competente.

En el Artículo 59, fracción VIII, inciso g, de la Ley anterior, conforme al texto de la reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación del 7 de Febrero de 1985, se preveía en forma genérica la facultad de la Procuraduría para recibir billetes de depósito expedidos por la institución legalmente autorizada para ello, dentro de los procedimientos de conciliación y administrativo regulados en la fracción citada.

El Artículo 106 de la Ley vigente establece los supuestos específicos en los que las partes pueden hacer la consignación ante la Procuraduría mediante la exhibición de billetes de depósito expedidos por institución legalmente facultada para ello. Como es sabido, esa institución es Nacional Financiera, S.N.C., de acuerdo con lo que dispone el artículo 7º. de su Ley Orgánica. Estos supuestos deben estar relacionados con los diversos procedimientos (de Conciliación, por Infracciones a la Ley, Arbitral, Recurso de Revisión).

Los supuestos señalados en las Fracciones I a III del Artículo 106 corresponden a los que se prevén generalmente en los Códigos de Procedimientos Civiles para las

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

diligencias preliminares de consignación que se promueven ante las Autoridades Judiciales. Los demás supuestos son propios de los procedimientos que se siguen ante la Procuraduría.

La consignación consiste esencialmente en el acto por el cual la parte interesada exhibe ante la Procuraduría el billete de depósito otorgado por Nacional Financiera, S.N.C. que ampara la cantidad adeudada u ofrecida en garantías. Recibida la consignación, la Procuraduría debe hacer la notificación personal a la contraparte, ordenando su entrega a la misma, o en su caso, al Órgano Jurisdiccional competente.

Los efectos de la consignación deben ser los mismos de las diligencias preliminares de consignación, por lo que si el consignatario recibe el billete de depósito, debe considerarse cumplida legalmente la obligación de que se trate pero si el acreedor no se presenta a recibir el billete de depósito o, haciéndola se niega a recibirlo, la determinación sobre si se cumplió o no la obligación ya no competirá a la Procuraduría, sino que debe ser materia de un juicio ordinario de liberación de adeudo ante la Autoridad Judicial, competente".³⁸

Concordancia: Artículos 104 fracción V, 110, 115, 121 y 124.

4.5.9. PRUEBA PERICIAL.

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

³⁸ Ovalle Favella José, Derecho Procesal Civil, México, Harla, 1994, pp. 40-41

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En la Ley contienen fundamentalmente cuatro artículos que se refieren a los medios de prueba: el Artículo 107, que regula la prueba pericial los Artículos 123 y el 137, que señalan los medios de prueba admisibles en el Procedimiento por Infracciones a la Ley y en los Recursos Administrativos, respectivamente y el Artículo 138, cuya parte final estatuye que en lo no previsto en esta Ley en materia de pruebas se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Como puede advertirse, la parte final del Artículo 138 contiene una disposición común a todos los procedimientos, por lo que debió haber quedado dentro de la Sección Primaria del Capítulo XIII, relativa a las "Disposiciones comunes", al lado precisamente de la regulación que el artículo 107 hace de la prueba pericial.

Por otro lado, el señalamiento que contiene el Artículo 138 de que en lo no previsto en la ley en materia de pruebas se aplicará supletoriamente entre el Código Federal de Procedimientos Civiles, resulta claramente insuficiente, ya que por la extensión y el contenido de la Ley no sólo se presentan lagunas en materia de pruebas, sino también en muchos otros temas procesales, como los plazos, las notificaciones, los recursos, etcétera. Por este motivo habría resultado pertinente que la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles se previera no sólo para la materia de pruebas, sino, en general, para todos los procedimientos contemplados en la Ley, con exclusión de los Juicios Arbitrales que no se regulan en dicho Código.

No obstante esta omisión, se puede aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles no sólo en materia de pruebas, sino también a la substanciación de dichos procedimientos, con base en el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que afirma que el Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable salvo disposición expresa de la Ley respectivas, a todos los Procedimientos Administrativos que se transiten ante Autoridades Federales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Artículo 107 regula de manera particular a la prueba pericial, reconociendo su carácter colegiado, ya que prevé su integración por los peritos de cada una de las dos partes, a los que releva de la obligación de presentarse a manifestar su aceptación del cargo y, por consiguiente, de protestar su desempeño con arreglo a la Ley, por lo que requiere sólo la ratificación de su dictamen en el momento en que éste sea presentado. Asimismo, se prevé que en caso de que los dictámenes de los peritos de las partes sean discrepantes, la Procuraduría designará un perito tercero en discordia.

Para las demás condiciones de ofrecimiento, admisión, práctica y valoración de la prueba pericial, serán aplicables supletoriamente las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

El Artículo en comentado no tiene equivalente en la Ley anterior.

Concordancias: Artículos 114,119,123,124,131,137 y 138.

4.5.10 COMPUTO DE PLAZOS

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

Éste es el único precepto que regula el cómputo de los plazos en la Ley Federal de Protección al Consumidor, y contra la regla general que rige tanto en los Procesos Jurisdiccionales como en los Procedimientos Administrativos, donde el cómputo de los plazos no debe incluir los días inhábiles salvo disposición contraria de la Ley, el Artículo 108 prevé que los plazos establecidos en días se entenderán naturales (es decir, incluyendo los días hábiles), salvo que la Ley expresamente disponga lo contrario.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Se trata de una regla propia del Derecho Sustantivo y extraña al Derecho Procesal y al Derecho Procedimental, y su falta de aptitud para regir los procedimientos regulados en la Ley se puede advertir fácilmente si se considera, por ejemplo, que el plazo de cuatro días que el Artículo 111 señala que debe existir entre la fecha de la Notificación de la Reclamación al Proveedor y la Audiencia de Conciliación, como una garantía para que el proveedor tenga una oportunidad razonable para preparar su informe y comparecer a la audiencia, se puede reducir a dos días hábiles si en dicho plazo se incluyen los dos días de un fin de semana, y a un solo día hábil si con el fin de semana concurre otro día inhábil.

Además, las únicas dos reglas contenidas en el Artículo 108 resultan evidentemente insuficientes para regular el cómputo de los plazos, empezando por determinar cuándo suden efectos las notificaciones, cómo se regulan los plazos que no se señalan en días, cuáles son los efectos del transcurso de los plazos sin llevar a cabo las actividades correspondientes, etcétera.

En tal virtud, tendrá que acudirse necesariamente a la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles con base en el criterio de interpretación judicial de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se transcribe al concluir el comentario al Artículo 107.

4.5.11 REPRESENTACIÓN.

ARTICULO 109. Para acreditar la personalidad en los trámites ante la Procuraduría, tratándose personas físicas bastará carta-poder firmada ante dos testigos, en el caso de personas morales se le requerirá poder notarial. Más que a la personalidad en sentido estricto, el Artículo 109 regula a la forma como se debe acreditar la representación, cuando quien comparece lo hace a nombre de otra persona. Este precepto establece dos reglas sobre la representación, de contenido diverso a lo que dispone la legislación civil. Estas reglas varían según se trate de personas físicas o de personas morales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La regla aplicable a las personas físicas permite flexibilizar la forma como se acredita la representación ante la Procuraduría, pues a reduce a una carta-poder firmada ante dos testigos. No se exige que se ratifique ni la firma del otorgante, ni la de los testigos. No se distingue el monto del asunto, por lo que dicha carta-poder firmada ante dos testigos será suficiente para acreditar la representación de una persona física ante la Procuraduría, cualquiera que sea el mérito del asunto.

En cambio, la regla para acreditar la representación de las personas morales en vez de flexibilizar las formas, pareciera reducirlas a una sola: exclusivamente al poder otorgado ante notario en escritura pública. En una Ley que se ordena a facilitar el ejercicio de los derechos y a buscar formas ágiles y eficientes, no debiera tener cabida este tipo de limitaciones, que podrían impedir a las personas morales acreditar a sus representantes a través de las demás formas que autoriza la legislación Civil: es decir, la carta-poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario, ante los Jueces o Autoridades Administrativas correspondientes, cuando el interés del negocio sea de \$ 5,000.00 o exceda de esa cantidad; o si es inferior, mediante mandato otorgado en escrito firmado ante dos testigos Artículos 2555 y 2556 del Código Civil del Estado.

Una interpretación del Artículo 109 acorde con los objetivos y orientaciones de Ley, debe llevar a la conclusión de que la regla para que las personas morales acrediten sus representantes a través de poder notarial es sólo enunciativa y no limitativa, por lo que no debe impedir que esa acreditación se pueda hacer por medio de las demás formas que autoriza la legislación común.

El Artículo en comentado no tiene equivalente en la Ley de 1975.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.5.12 AUTORIDAD Y EFICACIA DE LAUDOS Y CONVENIOS.

ARTICULO 110. Los Convenios aprobados y los Laudos emitidos por la Procuraduría tienen fuerza de cosa juzgada y traen aparejada ejecución lo que podrá promoverse ante los Tribunales Competentes en la vía de apremio o en juicio ejecutivo, a elección del interesado.

Los convenios aprobados y los reconocimientos de los Proveedores y Consumidores de obligaciones a su cargo así como los ofrecimientos para cumplimos que conste por escrito, formulados ante la Procuraduría, y que sean aceptados por la otra parte, podrán hacerse efectivos mediante las medidas de apremio contempladas por esta Ley. Aun cuando no medie reclamación, la Procuraduría estará facultada para aprobarlos Convenios propuestos por el Consumidor y el proveedor, previa ratificación.

4.5.13 COSA JUZGADA DE LAUDOS Y CONVENIOS.

El primer párrafo del Artículo 110 otorga a los Convenios aprobados y a los Laudos emitidos por la Procuraduría, Autoridad de cosa juzgada; es decir, los reconoce la emitidos por firmeza que corresponde a la Sentencia Judicial, cuando ya no puede ser combatida por los medios de impugnación ni su contenido puede ser discutido en un proceso posterior; Cuando para decirlo con las palabras de Enrico Tullio Liebman, el mandato que nace de la Sentencia deviene inmutable".³⁹

Sin duda, la calidad de la cosa juzgada que el Artículo 110 otorga a los Convenios aprobados y a los Laudos emitidos por la Procuraduría es la mayor firmeza jurídica que se les puede conferir, y es congruente con uno de los objetivos que el artículo 1º . Señala la Ley: Procurar la seguridad jurídica en las relaciones entre Proveedores y Consumidores.

³⁹ Eficacia y autoridad de la sentencia y otros estudios sobre la Cosa Juzgada, Buenos Aires, Ediar, 1996, p. 71.

Esta firmeza de los Convenios aprobados y los Laudos emitidos por la Procuraduría permite afirmar que el contenido de los mismos y su validez y eficacia no podrán ser combatidos a través de ningún medio de impugnación ni discutidos en juicio alguno.

4.5.14- EJECUCIÓN: VÍA DE APREMIO Y JUICIO EJECUTIVO.

Pero, además, el primer párrafo del Artículo 110 reconoce a los Convenios aprobados y a los Laudos emitidos por la Procuraduría el carácter tanto de Títulos Ejecutorias como de Títulos Ejecutivos, de acuerdo con la clásica distinción de Liebman "Sobre el Juicio Ejecutivo". Los Convenios y los Laudos son títulos ejecutorias porque son documentos idóneos para provocar el Procedimiento de Ejecución procesal inmediata, que en nuestro Derecho se denomina "vía de apremio".

Asimismo, dichos Convenios y Laudos son títulos ejecutivos porque son documentos a los que la ley expresamente les da ese carácter y permita iniciar un Juicio Ejecutivo, cuando contengan un crédito cierto, líquido y exigible. El primer párrafo del artículo 110 autoriza al interesado en el cumplimiento del Convenio o del Laudo, a elegir entre la vía de apremio o el Juicio Ejecutivo.

La redacción del primer párrafo del Artículo 110 es muy clara y debe considerarse suficiente para que el interesado pueda promover la ejecución procesal con base en los Convenios aprobados y los Laudos emitidos por la Procuraduría, ya sea por medio de la vía de apremio o bien del Juicio Ejecutivo, a su elección. No es necesario que el Código de Comercio ni los diversos Códigos Cíviles locales tengan que repetir lo que ya dice el Artículo 110, para que los Tribunales competentes admitan la vía de apremio o el Juicio Ejecutivo. El primer párrafo del Artículo 110 debe servir como fundamento legal del auto en el que el juzgador admita el Convenio o el Laudo, para iniciar tanto la vía de apremio cuanto el Juicio Ejecutivo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Conviene recordar que un número considerable de títulos ejecutivos mercantiles no se encuentra dentro de la enumeración que hace el Artículo 1391 del Código de Comercio, sino en diversas Leyes Mercantiles; que los Laudos Arbitrales dentro de los que quedan incluidos los que dicta la Procuraduría, son títulos que se ejecutan en la vía de apremio tanto en el Código de Comercio (Artículo 1436) como en los Códigos de Procedimientos Civiles locales (Artículo 504 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal).

Para evitar las dudas que suscitaba la defectuosa redacción del inciso e) de la fracción VIII del Artículo 59 de la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975, por decreto publicado en el DOF del 12 de Enero de 1988, se reformaron entre otros, los artículos 500 y 504 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, para precisar que también son supuestos de la vía de apremio es decir, títulos ejecutados, los Convenios celebrados ante la Procuraduría y los Laudos que ésta emita cuando actúe como Arbitro.

También se modificó el Artículo 444 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal para incluir expresamente dichos Convenios y Laudos como Títulos Ejecutivos Civiles, con base en los cuales se puede promover el Juicio Ejecutivo Civil, si el interesado no opta por la vía de apremio. Pero frente al texto claro y preciso del primer párrafo del Artículo 110 de la Ley vigente, estas aclaraciones resultan actualmente innecesarias.

4.6.- MEDIOS DE APREMIO EN CONVENIOS Y RECONOCIMIENTOS

El segundo párrafo del Artículo 110 prevé que tanto los Convenios aprobados cuentan los reconocimientos de obligaciones y ofrecimientos para cumplirlos, expresados y aceptados por las partes ante la Procuraduría, pueden hacerse efectivos mediante la aplicación de los medios de apremio establecidos en el Artículo 25 de la propia Ley.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.6.1.- CONVENIOS SIN RECLAMACIÓN.

Por último, el tercer párrafo del Artículo 110 permite que las partes puedan someter a la aprobación de la Procuraduría los Convenios que celebren, aun cuando no haya existido previamente Reclamación del Consumidor. En este supuesto sólo será necesaria la ratificación del Convenio ante la Procuraduría, la que deberá ser aprobado si es conforme a Derecho (véase Artículo 15, párrafo segundo).

4.7 PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO

4.7.1 AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN

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

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

El Procedimiento Conciliatorio se inicia con la Reclamación del Consumidor, cuyo contenido, presentación y consecuencias se encuentran regulados en los Artículos 99, 100, 101, 102, 103 y 105.

Presentada y admitida la Reclamación, la Procuraduría debe señalar día y hora para la celebración de la Audiencia de Conciliación, que es el momento fundamental del procedimiento conciliatorio. Como una formalidad esencial de este procedimiento, el Artículo 111 establece que entre la fecha de notificación de la Reclamación al Proveedor y la Audiencia de Conciliación, deben mediar, cuando menos, cuatro días, con la finalidad de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que el proveedor pueda rendir su informe relacionado con los hechos y comparecer a la Audiencia de Conciliación.

Este plazo de cuatro días podría resultar razonable si sólo se computaran los hábiles. Sin embargo, de acuerdo con lo que dispone el Artículo 108 (véase comentado), el plazo debe ser entendido de cuatro días naturales, por lo que incluye tanto días hábiles como inhábiles.

Según el texto del Artículo 111, los cuatro días se deben contar a partir del día siguiente de la fecha de notificación de la Reclamación al Proveedor. Con base en el criterio de interpretación judicial transcrito al final del comentado al Artículo 107, podría invocarse la aplicación supletorio del Artículo 284 del Código Federal de Procedimientos Civiles para alegar que el plazo en cuestión debe contarse a partir del día siguiente del en que surta efectos la notificación y el artículo 321 del mismo Código, conforme al cual toda notificación surtirá sus efectos el día siguiente al en que se practique.

El último párrafo del Artículo 111 autoriza que la Conciliación se lleve a cabo no sólo a través de la Audiencia, sino también por comunicación telefónica o por cualquier otro medio idóneo, supuesto en el cual deberán ratificarse por escrito los compromisos asumidos por las partes. En este caso el Procedimiento de Conciliación se agiliza al utilizarse esta clase de comunicaciones, pero por razones de seguridad jurídica el resultado tiene que formalizarse por escrito.

Concordancias: Artículos 99,100,101,102,103,104 fracción 1, 107, 1 08

4.7.2 FALTA DE INFORME O DE COMPARECENCIA

ARTICULO 112. En caso de que el Proveedor no se presente a la Audiencia o no rinda informe relacionado con los hechos, se le impondrá medidas de apremio y se señalará

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

una segunda Audiencia, en un plazo no mayor de 10 días, en caso de no asistir a ésta se le impondrá una nueva medida apremio y se tendrá por presuntamente cierto lo manifestado por el Reclamante.

En caso de que el Reclamante no acuda a la Audiencia de Conciliación y no presente dentro de los siguientes 10 días justificación fehaciente de su inasistencia, se tendrá por desistido de la Reclamación y no podrá presentar otra ante la Procuraduría por los mismos hechos.

La redacción del Artículo 112 no es muy clara, pues empieza por prever las consecuencias de la falta de rendición del informe y de la incomparecencia a la Audiencia de Conciliación, presuponiendo la existencia de obligaciones y cargas para el proveedor. Una buena técnica legislativa el precepto en comentado primero debió especificar las obligaciones y cargas del proveedor y después señalar las consecuencias de no cumplidas o no liberarse de ellas.

Sin embargo, de la interpretación jurídica de este artículo se puede deducir que con la notificación de la Reclamación se debe hacer saber al proveedor que deberá: 1.- Presentar un informe escrito relacionado con los hechos expuestos en la reclamación a más tardar en la audiencia de conciliación, 2.- Comparecer ante la Procuraduría precisamente el día y hora señalado para la celebración de la Audiencia de Conciliación. Con la misma notificación la Procuraduría debe apercibir al proveedor de que si no cumple alguna de estas dos conductas se le impondrá alguno de los medios de apremio previstos en el Artículo 25.

Sólo si se ha hecho esta notificación y el apercibimiento, podrá imponerse la medida de apremio cuando el Proveedor no rinda el informe requerido o no comparezca el día y la hora señalados para la celebración de la Audiencia de Conciliación. En este supuesto, la Procuraduría deberá citar a una segunda Audiencia, requerir al Proveedor la o las conductas

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

omitidas y hacerle el apremio de que en caso de no cumplidas, le impondrá una nueva medida de apremio.

Si de nueva cuenta el Proveedor no rinde el informe o no comparece, se le aplica la nueva medida de apremio y, además, se producirá la presunción de que es cierto lo manifestado por el Consumidor en su Reclamación. Se trata de una presunción legal relativa, que admite prueba en contrario y que podrá ser utilizada en Juicios y Procedimientos que se sigan ante las Autoridades competentes.

Por último, el párrafo segundo prevé el supuesto de incomparecencia de Consumidor a la Audiencia de Conciliación: establece un plazo de 10 días para que demuestre fehacientemente si existió causa justificada de su inasistencia, y de no hacerlo, se le debe tener por desistido de la Reclamación, por lo que no podrá presentar otra ante la Procuraduría por los mismos hechos. Los antecedentes de este precepto se encuentran en el Artículo 59, fracción VIII, incisos a y b.

4.7.3 FUNCIONES DEL CONCILIADOR.

ARTICULO 113. El Conciliador expondrá a las partes un resumen de la Reclamación y del informe presentado, señalando los elementos comunes y los puntos de controversia, y las exhortará para llegar a un arreglo. Sin prejuizar sobre el conflicto planteado, les presentará una o varias opciones de solución.

En este artículo se describen los deberes que corresponden al Conciliador. En primer término, debe exponer a las partes un resumen de la Reclamación y del informe presentado. En ese resumen el Conciliador debe poner de manifiesto a las partes cuáles son los puntos en los que existe acuerdo entre ellas y, sobre todo, los puntos de divergencia o controversia. Por último, el Conciliador debe proponer a las partes una o varias opciones de solución, las cuales deben tener como premisas esenciales tanto el respeto a los derechos y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

obligaciones que se deriven de la Ley y del acto de consumo, cuanto la equidad, entendida como el justo equilibrio entre las partes. El Artículo en comentario no tiene equivalente en la Ley anterior.

Los antecedentes de este precepto se encuentra en el Artículo 59 fracción VII incisos a y b.

Concordancias: Artículos 25,103,104 fracción I y III

4.7.4 MEDIOS DE PRUEBA Y SUSPENSIÓN DE LA AUDIENCIA.

ARTICULO 114. El Conciliador podrá en todo momento requerir a las partes los elementos de convicción que estime necesarios para la conciliación, así como para el ejercicio de las atribuciones que a la Procuraduría le confiere la ley. Las partes podrán aportar las pruebas que estimen necesarias para acreditar los elementos de Reclamación y del informe.

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

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

De toda Audiencia se levantará el acta respectiva Este artículo faculta a la conciliador para requerir a las partes la presentación de los medios de prueba que estime necesarios para sustanciar el procedimiento conciliatorio, con independencia del Derecho que las partes tienen para probar los hechos expuestos en la Reclamación y en el informe.

También prevé la facultad del Conciliador para suspender la Audiencia cuando lo estime pertinente o a instancia de ambas partes, hasta en dos ocasiones. Esta suspensión se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

justifica fundamentalmente cuando las partes necesitan de mayor tiempo para verificar algún elemento fuera del lugar de la Procuraduría, a fin de que puedan llegar a una Conciliación.

Por último, se establece la regla de que de toda Audiencia se deberá levantar un acta circunstanciada.

Los primeros tres párrafos del este artículo no tienen equivalente en la Ley anterior. El último párrafo lo tiene en el Artículo 59, fracción VIII, inciso b.

4.7.5. IRRECURRIBILIDAD DE ACUERDOS DE TRAMITE Y QUE APRUEBEN CONVENIOS.

ARTICULO 115. Los acuerdos de trámite que emita el conciliador no admitirán Recurso alguno.

Los Convenios celebrados por las partes serán aprobados por la Procuraduría cuando no vayan en contra de la Ley, y el acuerdo que los apruebe no admitirán Recurso alguno, con la finalidad de que el Procedimiento Conciliatorio se desarrolle de la manera más ágil y eficiente, el primer párrafo del Artículo 115 prevé que los acuerdos de trámite que emita el Conciliador no admitirán recurso alguno. Consideramos que por acuerdos de trámite deben entenderse todas aquellas determinaciones dirigidas fundamentalmente a impulsar el Procedimiento Conciliatorio, y que no impliquen la afectación de los derechos sustantivos de las partes.

En este sentido, es acuerdo de trámite el que señalara día y hora para la celebración de la Audiencia de Conciliación, aun 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, la imposición de la medida de apremio ya no es un acuerdo de mero trámite.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

sino un acto de Autoridad que afecta los derechos sustantivos de la parte a la que se impuso. (Véase las tesis de Jurisprudencia 388 de la Segunda Sala de la Suprema Cortes y 254 de la Sala del Tribunal Fiscal que se transcribe al final del comentario al Artículo 25).

También es un acuerdo de trámite el que emite el Conciliador dejando a salvo los derechos de las partes y poniendo fin al Procedimiento Conciliatorio.

El párrafo segundo del Artículo 115 establece el criterio fundamental que debe tener en cuenta el Conciliador para determinar si se aprueba o no un Convenio celebrado por las partes, el cual consiste en que aquél no infrinja lo dispuesto por la Ley Federal de Protección al Consumidor y cualquier otra disposición legal, como de conformidad con lo que establece el Artículo 110, párrafo primero, los Convenios aprobados por la Procuraduría tiene la autoridad de cosa juzgada, contra el acuerdo que los apruebe no se admite ningún medio de impugnación.

El Artículo en comentario no tiene equivalente en la Ley anterior.

Concordancias Artículos 110, 116 y 135.

4.7.6. TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO SIN CONVENIO.

ARTICULO 116. En caso de no haber Conciliación el Conciliador exhortara a las partes para que designen como Arbitro a la Procuraduría, o algún Arbitro oficialmente reconocido o designado por las partes para solucionar el conflicto. En caso de no aceptarse el Arbitraje se dejarán a salvo los derechos de ambas partes.

El Procedimiento Conciliatorio puede terminar tanto si las partes llegan a un Convenio Conciliatorio aprobado por la Procuraduría, en los términos previstos en los Artículos 110 y 115, cuanto si las partes manifiestan su voluntad de no celebrar ningún

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Acuerdo Conciliatorio, que es supuesto y contemplado en el Artículo 116. En esta hipótesis, el Conciliador debe invitar a las partes a que se sometan sus diferencias al Arbitraje, y a que designen como Arbitro a la Procuraduría o bien a algún Arbitro oficialmente reconocido.

Es claro que en ejercicio de su libertad las partes también pueden, si están de acuerdo en someter el conflicto al Arbitraje designar un Arbitro que no este "oficialmente reconocido".

El Artículo 122 prevé que la Secretaría de Economía llevará una lista de Árbitros independientes, oficialmente reconocidos para actuar como tales".

Por último, en 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 las partes", las cuales podrán demandarlos ante las Autoridades Judiciales competentes.

Si del expediente del Procedimiento Conciliatorio se puede deducir que el proveedor incurrió en una violación a la Ley, se podrá ordenar el inicio del Procedimiento previsto en el Artículo 123.

El antecedente del Artículo 116 se encuentra en el inciso c, primer párrafo de la fracción VIII, Artículo 59 de la Ley anterior.

Concordancias : Artículos 110, 115, 122, 123 y 124

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.8 PROCEDIMIENTO ARBITRAL.

4.8.1 DESIGNACIÓN DE ARBITRO SIN PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO.

ARTICULO 117. La Procuraduría podrá actuar como Arbitro cuando los interesados así lo designen y sin necesidad de Reclamación o Procedimiento Conciliatorio previo.

Este precepto permite que la Procuraduría pueda ser designada Arbitro por los interesados sin necesidad de que haya habido una Reclamación o un Procedimiento Conciliatorio previos. De modo que las paces pueden designar a la Procuraduría como Arbitro en un conflicto determinado tanto si el Consumidor presentó con anterioridad alguna reclamación o siguió el procedimiento conciliatorio, cuanto si no lo hizo.

Este Artículo no tiene equivalente en la Ley anterior.

Concordancia: Artículo 118.

4.8.2 COMPROMISO ARBITRAL.

ARTICULO 118. La designación de Arbitro se trata constar mediante acta ante la Procuraduría, en la que se señalarán claramente los puntos esenciales de la controversia y si el Arbitraje es en estricto derecho o Amigable Composición.

El acuerdo de las partes para someterse Arbitraje puede adoptar la forma de una cláusula compromisoria incluida en un contrato o la forma de un acuerdo independiente (compromiso Arbitral), según lo que dispone el Artículo 1416, fracción I, del Código de Comercio, de conformidad con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 22 de Julio de 1993. El Artículo 1423 del propio Código permite que el acuerdo de Arbitraje, que debe constar por escrito, pueda consignarse en documento formado por las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

partes o en un intercambio de cartas, telex, telegramas, que dejen constancia de dicho acuerdo, o aun en un intercambio de escritos de demanda y contestación en los que la existencia de un acuerdo sea afirmada por una parte sin ser negada por la otra.

Sin embargo, el Artículo 118 de la Ley exige, como requisito de validez, que el acuerdo arbitral en el que las partes designen como Arbitro a la Procuraduría conste precisamente en acta levantada por ésta, en la que se señalan con precisión los puntos esenciales de la controversia y se especifique si el arbitral deberá ser resuelto conforme a las reglas de Derecho sustantivo vigente (Arbitraje de Derecho) o bien conforme a la equidad (Amigable Composición). A estas dos formas de resolver en el Arbitraje se refieren los Artículos 119 y 120.

El contenido del Artículo en comentado proviene del inciso c, párrafo primero, de la fracción VIII, artículo 59, de la Ley anterior.

Concordancias: Artículo 24 fracción XVI, 116, 119, 120, 121, 122

4.8.3. ARBITRAJE DE EQUIDAD.

ARTICULO 119. En la Amigable Composición se fijarán las cuestiones que deberán ser objeto del Arbitraje y el Arbitro tendrá libertad para resolver conciencia y a buena fe guardada, sin sujeción a reglas legales, pero observando las formalidades esenciales del procedimiento. El Arbitro tendrá la facultad de allegarse todos los elementos que juzgue necesarios para resolver las cuestiones que se lo hayan planteado. No habrá términos ni incidentes.

A partir del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal de 1932 se fusionaron en el Arbitraje dos formas distintas de resolver el conflicto: el Arbitraje de Derecho (o como también se le llama, de "estricto derecho", lo cual podría hacer suponer

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que hay un " estricto derecho"), en el cual el Arbitro debe resolver el conflicto aplicando las reglas del derecho vigente: ahora en el arbitraje de Equidad, "en conciencia" o "Amigable Composición ", en el cual el Arbitro (al que en este caso se denomina "Arbitrador" o "Amigable Componedor") es facultado expresamente por las partes para que decida la controversia sin apegarse a las reglas del derecho vigente, sino con base en criterios de "Equidad" o "en conciencia y a buena fe guardada", como lo indica el Artículo 119. En este artículo la no sujeción a las reglas legales no se limita al Laudo Arbitral, como ocurre normalmente, sino que parece extenderse al procedimiento, y se indica como único limite a las facultades del Arbitro de Equidad el respeto a las formalidades esenciales de Procedimiento.

No parece muy adecuada esta extensión de la Equidad al Procedimiento, pues por razones de Seguridad Jurídica es necesario que las partes conozcan de antemano cómo se va a desarrollar dicho Procedimiento. El respeto a las formalidades esenciales del Procedimiento no se puede obtener cuando las partes desconocen cómo se va a iniciar y a desarrollar el Procedimiento, cuáles son las oportunidades procesales con que van a contar, etcétera.

Un Arbitraje sin Procedimiento previo o dejado a "la conciencia y buena fe guardada" del Arbitro sería, por sí solo, violarlo precisamente de las formalidades esenciales del Procedimiento que exige el párrafo segundo del Artículo 14 Constitucional, precepto al que no puede sustraerse el Arbitro de Equidad, pues es evidente que los derechos otorgados por la Constitución no son renunciables.

Por tanto, es recomendable que en el acuerdo arbitral que las partes celebren conforme al Artículo 118, se estipulen reglas claras con base en las cuales se deba iniciar y desarrollar el procedimiento, en las que se respeten efectivamente las formalidades esenciales de éste.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El antecedente del Artículo en comentario se encuentra en el inciso c, párrafo segundo, fracción VIII, del artículo 59 de la Ley anterior.

Concordancias : Artículos 1º párrafo II, 118, 121 y 122.

4.8.4 ARBITRAJE DE DERECHO

ARTICULO 120. En el Juicio Arbitral de Estricto Derecho las partes formularán compromiso en el que fijarán las del procedimiento que convencionalmente establezcan, aplicándose supletoriamente el Código de Comercio y a falta de disposición en dicho Código, el ordenamiento Procesal Civil Local aplicable.

De acuerdo con el comentado al Artículo 119, en el Arbitraje de Derecho el Arbitro debe resolver el conflicto con apego a las reglas del Derecho vigente. De manera similar a lo que ocurre con el Arbitraje de Equidad, en el Arbitraje de Derecho aparecen confundidos el Laudo y el Procedimiento, ya que la sujeción al Derecho no se limita al Laudo Arbitral sino que se extiende también al Procedimiento Arbitral. Por tal razón, para este ultimo se prevé que se aplicarán las estipulaciones convencionales de las partes y, supletoriamente, las disposiciones del Código de Comercio.

La referencia al ordenamiento Procesal Civil local, como texto supletorio subsidiario, es innecesaria, en virtud de que el Artículo 1054 del Código de Comercio ya la previene.

Concordancias : Artículos 118, 121, 122

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.8.5 LAUDO

ARTICULO 121. El Laudo Arbitral emitido por la Procuraduría o por el Arbitro designado por las partes deberá cumplimentarse o, en su caso, iniciar su complementación dentro de los quince días siguientes a la fecha de su notificación, salvo pacto en contrario.

Este artículo señala el plazo de quince días (naturales conforme al Artículo 108) contados a partir de la fecha de notificación del Laudo Arbitral emitido por la Procuraduría Federal del Consumidor o por el Arbitro designado por las partes, para que se cumpla o inicie su cumplimiento, plazo que puede ser modificado por Convenio de las partes.

El Artículo 128 sanciona la infracción al artículo 121 con multa por el equivalente de una y hasta 2,500 veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal. Independientemente de lo anterior, el Artículo 110 faculta al interesado en el cumplimiento del Laudo Arbitral emitido por la Procuraduría para promover su Ejecución ante los Tribunales competentes en la vía de apremio o en Juicio Ejecutivo, a elección del promovente.

Se ha discutido ampliamente acerca de si el Laudo Arbitral constituye o no un acto de autoridad, particularmente para determinar si procede o no interponer el Amparo en su contra.

A partir de la Ejecutoria pronunciada el 26 de Mayo de 1933 en el Amparo promovido por la Compañía Mexicana de Petróleo "EJ Águila, S.A.", la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que "el Arbitro no es un funcionario del Estado, no tiene jurisdicción propia o delegada; las facultades de que usa, se derivan de la voluntad de las partes, expresada de acuerdo con la Ley y aunque la Sentencia o Laudo Arbitral no puede revocarse por la voluntad de los interesados, no es por sí misma ejecutiva. El Laudo sólo puede convertirse en ejecutivo, por la mediación de un acto realizado por un Órgano Jurisdiccional.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"El Laudo sólo puede reputarse como una obra de lógica jurídica, que es acogida por el Estado y si se realiza en la materia y formas permitidas por la Ley".⁴⁰

Con base en este criterio, la Tercera Sala ha considerado que, en virtud de "que las funciones de los Árbitros no son públicas ni aquellos pueden ser considerados autoridades del Estado, sus Resoluciones y Laudos no son actos de Autoridad, por lo que no pueden pugnarse a través del Juicio de Amparo, el cual sólo puede promoverse en contra de la Resolución del Juez competente que ordene la Ejecución del Laudo Arbitral".⁴¹

En términos generales, tanto el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación corra la mayor parte de los Tribunales Colegiados de Circuito han considerado que las Resoluciones que emite la Procuraduría Federal del Consumidor cuando actúa como Árbitros no son actos de autoridad, por lo que no procede el Juicio de Amparo contra el Laudo: sólo puede promoverse éste en contra de la Resolución que dicte el Juez competente ordenando la Ejecución del Laudo. Algunos Tribunales Colegiados han estimado que si en el laudo emitido por la Procuraduría se percibe a la parte condenada de que, de no cumplir con el Laudo, se le aplicarán los medios de apremio o las Sanciones Administrativas, entonces el Laudo sí se convierte en un acto de Autoridad, contra el cual podrá interponerse demanda de Amparo.

Los anteriores criterios son congruentes con la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dado al Arbitraje, interpretación con la que hemos manifestado nuestro acuerdo.

Sin embargo, se aparta de esta interpretación el criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el cual afirma que los Laudos emitidos por la Procuraduría Federal del Consumidor son actos de Autoridad, y por tanto, pueden ser reclamados en Amparo, por considerar que son unilaterales, imperativos y coercitivos. Para llegar a estas conclusiones, el Primer Tribunal Colegiado desconoce los

⁴⁰ Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. XXXVIII, p. 800

⁴¹ Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. CII, p. 424

crITERIOS sustentados por el Pleno y la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia sobre la naturaleza del Arbitraje y llega a equiparar al Arbitraje con la Jurisdicción, con desdúido de sus evidentes diferencias.

Por último este Tribunal estima que la Procuraduría Federal del Consumidor es una Autoridad Jurisdiccional, en contra del criterio sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, criterio que comparto, porque deslinda con precisión la función Jurisdiccional de las funciones que competen a la Procuraduría Federal del Consumidor.

El Laudo no es un acto unilateral porque deriva del acuerdo Arbitral celebrado por las partes: no es un acto que el Árbitro imponga unilateralmente a las partes, sino un acto convenido previamente por éstas. Precisamente este acuerdo previo de las partes es la fuente de la obligatoriedad del Laudo, el cual no es imperativo y coercible por sí mismo, sino sólo hasta que el Juez competente ordena su ejecución, si estima que se encuentra apegado a Derecho (Artículos 1461 a 1463 del Código de Comercio y 632 y 633 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal).

El Artículo en comentado no tiene equivalente en la Ley anterior.

Concordancias: Artículos 108, 110, 112, 128 y 142.

4.3.6 LISTA DE ÁRBITROS Y RECURSOS.

ARTÍCULO 122. Sin perjuicio de las funciones de Arbitraje que puede legalmente ejercer la Procuraduría, la Secretaría llevará una lista de Árbitros independientes, oficialmente reconocidos para actuar como tales. Dichos Árbitros podrán actuar por designación de las partes o designación de la Procuraduría, a petición del Proveedor y del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Consumidor. En lo relativo a su inscripción y actuación se regularán por lo que disponga el reglamento de la presente Ley.

Las Resoluciones que se dicten durante el Procedimiento Arbitral admitirán como único Recurso el de Revocación, que deberá resolverse por el Árbitro designado en un plazo no mayor de 48 horas. El Laudo Arbitral sólo estará sujeto a aclaración dentro de los dos días siguientes a la fecha de su Notificación.

Este precepto faculta a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial o Secretaría de Economía para llevar una "lista de Árbitros independientes, oficialmente reconocidos para actuar como tales". En sentido estricto, todos los Árbitros, incluida la Procuraduría Federal del Consumidor, deben ser independientes y actuar con imparcialidad, pues ésta es una condición esencial para que puedan ejercer la función de juzgar.

Por otro lado, para fungir como árbitro en los conflictos entre Proveedores y Consumidores no es requisito indispensable que el Árbitro se encuentre "oficialmente reconocido", pues para actuar como tal debe ser suficiente la existencia e un acuerdo entre las partes en el que sometan sus diferencias al Arbitraje y designen a una persona como Árbitro; y aun la falta de designación puede subsidiarías a través de la preparación del Juicio Arbitral (Artículos 1427 del Código de Comercio y 220 a 223 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal).

El propio Artículo 122 de la Ley prevé la expedición de un reglamento, en el que se debe regular tanto la inscripción de los Árbitros en la lista de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial cuenta su "actuación". Esta regulación, sin embargo, no puede comprender la actuación del Árbitro en el Juicio Arbitral, pues ésta debe quedar sujeta permanentemente al Acuerdo Arbitral que convengan libremente las partes, y sólo subsidiadamente a las disposiciones del Código de Comercio y de la Legislación Procesal Civil Local, como lo previene el Artículo 120 de la Ley.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El párrafo segundo del Artículo 122, por su ubicación, parecería estar referido exclusivamente al Procedimiento Arbitral que se debe 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 (que puede ser la Procuraduría, el "oficialmente reconocido" y cualquier otro) 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 que debe solicitarse dentro de los dos días siguientes a la fecha de su notificación, no es en sentido estricto un Recurso o un medio de impugnación, porque no tiene como finalidad la modificación del Laudo, sino solamente que se precise algún concepto, dato, fecha, cantidad, etcétera, o suplir cualquier omisión en que se haya incurrido en el Laudo, pero sin variar su sentido.

El Artículo en comentario no tiene equivalente en la Ley anterior.

Concordancias Artículos 116,117,118,120 y 135.

4.9 PROCEDIMIENTOS POR INFRACCIONES A LA LEY.

4.9.1 NOTIFICACIÓN, PRUEBAS, ALEGATOS Y RESOLUCIÓN.

ARTICULO 123. Para la imposición de las Sanciones a que se refiere esta Ley, la Procuraduría notificará al presunto infractor de los hechos motivo del Procedimiento y le otorgará un término de diez días hábiles para que rinda pruebas y manifieste por escrito lo que a sus derechos convenga. En caso de no rendirlas la Procuraduría resolverá conforme a los elementos de convicción de que disponga.

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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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

La Procuraduría resolverá dentro de los quince días siguientes.

Este artículo regula el procedimiento que debe seguir la Procuraduría Federal del Consumidor antes de poder imponer una sanción a quien se pruebe 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 la sanción, respetando las formalidades esenciales del Procedimiento establecidas en el artículo 14, párrafo segundo de la Constitución Política.

Este procedimiento puede derivarse tanto de una Reclamación formulado por un Consumidor, en la que no se haya obtenido un Convenio Conciliatorio, cuanto de una Denuncia (Artículos 97 y 124 de la Ley Federal de Protección al Consumidor).

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, de 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 1.

En la propia notificación se 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 convengan". Aunque el párrafo primero del artículo 123 confiere este plazo para rendir pruebas es claro que para que el probable infractor pueda aportar dichas pruebas, es indispensable que la Autoridad primero resuelva sobre su admisión, como lo señala el párrafo segundo del propio Artículo 123. Una vez que la Procuraduría admita las pruebas, deberá señalar al oferente el término o el plazo dentro del cual tendrá que practicarlas. En consecuencia, la segunda condición que debe cumplir el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Procedimiento por Infracciones a la Ley, consiste en otorgar al probable infractor una oportunidad razonable para ofrecer y apodar las pruebas pertinentes, las cuales deberán ser valoradas conforme a Derecho por, la Autoridad en su Resolución.

La Tercera condición que debe satisfacer este procedimiento es la que establece el tercer párrafo del Artículo 123, y consiste en que la Procuraduría otorgue al probable infractor un plazo de dos días hábiles para que, formule sus alegatos.

Por último, la Procuraduría debe emitir, dentro de los quince días siguientes, su Resolución Administrativa, en la que determinara si se cometió o no la infracción, y por consiguiente si impone o no alguna Sanción Administrativa. Esta Resolución Administrativa debe estar debidamente fundada y motivada conforme a lo que dispone el Artículo 16 Constitucional y con base en los criterios que señala la propia Ley, particularmente en sus Artículos 131 y 132.

Debe advertirse que los plazos previstos en el Artículo 123 para el Procedimiento por Infracciones a la Ley se reducen a sólo 24 horas, cuando la infracción se refiera a alimentos básicos sujetos a precios máximos, supuesto en el cual la sanción que debe imponerse es precisamente la de clausura (Artículo 128, párrafo segundo). El antecedente del Artículo en comentado es el inciso d de la fracción VIII, Artículo 59 de la Ley de 1975.

Concordancias: Artículos 3º., 24 fracción XIX, 27, fracción VII, 97, 104, fracciones IV, 116, 125, 128, 131 y 132.

4.9.2 PRUEBAS DEL DENUNCIANTE O RECLAMANTE

ARTÍCULO 124. La Procuraduría podrá solicitar al reclamante en los Procedimientos Conciliatorio o Arbitral o, en su caso, al denunciante, aporten pruebas a fin de acreditar la existencia de violaciones a la Ley.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Este precepto otorga a la Procuraduría la facultad para solicitar a la persona que haya presentado la denuncia o la reclamación, de las cuales 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 denuncia o la reclamación.

El antecedente del Artículo en comentado es el inicio d de la fracción VIII, Artículo 59 de la Ley anterior.

Concordancias : Artículos 99,117 y 123

4.10 SANCIONES

4.10.1 COMPETENCIA

ARTICULO 125. Las infracciones a lo dispuesto en esta Ley serán sancionadas por la Procuraduría.

Este precepto reitera la competencia exclusiva que el Artículo 3º. atribuye a la Procuraduría Federal del Consumidor para imponer las sanciones previstas en la Ley. De acuerdo con lo que se expuso en el comentado al artículo 3º. La Ley supera la doble competencia que el Artículo 87, Párrafo Segundo, de la Ley anterior otorgaba tanto a la Procuraduría cuanto a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial o Secretaría de Economía, la cual dificultaba la aplicación de las sanciones y motivaba algunas incertidumbres sobre los límites de las competencias de la Procuraduría y propia Secretaría.

Concordancias: Artículos 3º., 24,fracción XIX, 123,124 y 126-141

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.10.2 MULTA DE 1 A 800 VECES EL SALARIO MÍNIMO

ARTICULO 126. Las infracciones a lo dispuesto por los Artículos 11, 15, 16, 18, 60 y demás disposiciones que no estén expresamente mencionadas en los Artículos 127 y 128, serán sancionadas con multa por el equivalente por una y hasta ochocientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

En los Artículos 126, 127, 128 y 129 de la Ley se prevén las siguientes sanciones 1) la multa cuyo monto varía según el tipo de infracción, pero que puede llegar al equivalente de 2,500 veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, y se puede duplicar en caso de reincidencia, 2) la Clausura del establecimiento hasta por quince días, que también se puede duplicar en caso de reincidencia y 3) el Arresto Administrativo hasta por 36 horas.

De estos tres tipos de sanciones, algunas personas han controvertido la Constitucionalidad de la Clausura, por no estar prevista en el Artículo 21 Constitucional. Sin embargo, se debe tener presente que este precepto constitucional se refiere exclusivamente a la infracción de los Reglamentos Gubernativos y de Policía, en cuyo caso efectivamente solo se puede imponer la Multa o el Arresto, y no así la Clausura. Pero es evidente que la Ley Federal de Protección al Consumidor no es un Reglamento Gubernativo ni de Policía, sino una Ley Federal Administrativa, por lo que sus sanciones no tienen por qué limitarse a las previstas en el citado Artículo 21 Constitucional.

Sobre este tema conviene tener en cuenta el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Ejecutoria pronunciada el 24 de Abril de 1973, con motivo de Amparo en Revisión 2209/70, promovido por Rafael González Murillo "Aún cuando es cierto que el Artículo 21 de la Constitución Federal dispone también que corresponde a la Autoridad Administrativa el castigo de las Infracciones o los Reglamentos Gubernativos y de Policía, castigo que sólo puede ser consistir en multas o arresto, la disposición debe interpretarse en sentido de que delimita en términos generales la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

esfera de acción de las Autoridades Judiciales y Administrativas, disponiendo que la Autoridad Administrativa no puede imponer castigos por delitos, sino sólo por faltas Administrativas. La disposición no debe interpretarse literalmente, para concluir que el precepto prohíbe a la Autoridad Administrativa imponer otro tipo de sanciones por violación a Leyes Administrativas. En efecto, no es posible jurídicamente decir que sólo las Sanciones Administrativas contempladas en el Artículo 21 mencionado, multa o arresto, sean las únicas que pueden ser aplicadas por Autoridades Administrativas, ya que el campo de acción de éstas es muy amplio y no se limita a esos dos casos, pues el orden jurídico mexicano también puede imponer Sanciones por violación a Leyes Administrativas, como en el presente caso, en que la Ley de Pesca estatuye como Sanción Administrativa el decomiso de los productos capturados cuando existe razón para privar de los bienes que poseen a los particulares.

Los antecedentes de los Artículos 126, 127, 128 y 129 se encuentran en los Artículos 86, 87 y 88 de la Ley de 1975.

Concordancias: Artículos 3°.24 fracción XIX, 123,124,127,128 y 130-136.

4.10.3- MULTA DE 1 A 1500 VECES EL SALARIO MÍNIMO.

ARTICULO 127. Las infracciones a lo dispuesto por los Artículos 7, 13, 17, 32, 33, 34, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 49, 50, 52, 53, 54, 55, 58, 59, 61, 62, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 75, 78, 79, 81, 82, 86, 87, 91, 93 y 95 serán sancionadas con multa hasta por el equivalente de una a mil quinientas veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.10.4 MULTA DE 1 A 2500 VECES EL SALARIO MINIMO Y CLAUSURA

ARTICULO 128. Las infracciones a lo dispuesto por los Artículos 8º, 10, 12, 60, 63, 65, 74, 80 y 121 serán sancionadas con multa por el equivalente de una y hasta dos mil quinientas veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.

En casos particularmente graves, la Procuraduría podrá sancionar con Clausura del establecimiento hasta por quince días. En tratándose de alimentos básicos sujetos a precios máximos. Procederá dicha Clausura, previa notificación al presunto infractor, concediéndole un plazo de veinticuatro horas, para que manifieste lo que a sus derechos convenga.

Véase comentario y concordancias del Artículo 126.

4.10.5 DUPLICACIÓN DE LA MULTA, CLAUSURA Y ARRESTO POR REINCIDENCIA.

ARTICULO 129. En caso de reincidencia se podrá aplicar multa hasta por el doble de las cantidades señaladas en los Artículos 126, 127 y 128, y proceder a la Clausura del establecimiento hasta por treinta días, en el caso de las infracciones a que se refiere el Artículo 128, e inclusive Arresto Administrativo hasta por 36 horas.

Véase comentado y concordancias del Artículo 126.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.10.6 DEFINICIÓN DE REINCIDENCIA

ARTICULO 130. Se entiende que existe reincidencia cuando el mismo infractor incurra en dos o más violaciones del mismo precepto legal durante el transcurso de un año, contado a partir del día en que se cometió la primera infracción.

En el párrafo segundo del artículo 88 de la Ley anterior se definía a las "reincidencias" como "cada una de las subsecuentes infracciones a un mismo precepto, cometidas dentro de los dos años siguientes a la fecha del acta en que se hizo constar la infracción precedente, siempre que ésta no hubiese sido desvirtuada".

Esta definición no era muy precisa, pues partía del error de considerar que la infracción inicial quedaba configurada en una simple acta, al parecer de inspección, cuando en realidad sólo puede estimarse demostrada hasta que se dicte la Resolución Administrativa y ésta quede firme, una vez que se hayan agotado los medios de impugnación procedentes o que no se hayan interpuesto dentro del plazo correspondiente.

Asimismo, el regular las "reincidencias" introducía innecesariamente cualquier subsecuente infracción a un mismo precepto, cuando en sentido estricto basta la repetición de una sola infracción para que se integre la reincidencia como factor agravante de la sanción. Tampoco se precisaba que la infracción debía ser cometida por la misma persona.

En el Artículo 130 se aclara que la reincidencia debe estar referida al mismo infractor y se verifica por el hecho de incurrir en dos o más violaciones del mismo precepto legal durante el transcurso de un año, contado a partir del día en que se cometió la primera infracción. Sin embargo, será necesario tener presente que la primera infracción sólo queda debidamente acreditada en cuanto exista una Resolución Administrativa que la determine, y que dicha Resolución haya adquirido firmeza.

Concordancias: Artículos 123, 126 y 129.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.10.7 FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES

ARTICULO 131. Las sanciones por infracciones a esta Ley y disposiciones derivadas de ellas, serán impuestas indistintamente con base en:

- a).- Las actas levantadas por la Autoridad.
- b).- Los datos comprobados que aporten las denuncias de los Consumidores;
- c).- La publicidad o información de los Proveedores y la comprobación de las infracciones. o
- d).- Cualquier otro elemento o circunstancia que aporten elementos de convicción para aplicar la sanción.

Las Resoluciones que la Procuraduría deberán estar debidamente fundadas y motivadas y con apego a Derecho, tomando en consideración los criterios establecidos en el presente ordenamiento.

Las cuatro fracciones de este Artículo enumeran los datos, documentos y demás medios de prueba con base en las cuales la Procuraduría debe tener por comprobada la infracción a la Ley Federal de Protección al Consumidor; consecuentemente, con base en los mismos se debe imponer la sanción aplicable. Estas cuatro fracciones se pueden resumir indicando que las Infracciones a la Ley sólo se pueden considerar demostradas tomando en cuenta los datos y pruebas que obren en el expediente respectivo; y que sólo cuando estén demostradas, la Procuraduría podrá imponer la sanción que corresponda. En otras palabras, estas cuatro fracciones se resumen en el viejo apotegma que afirma que lo que no está en el expediente (o no se deduce del mismo), no existe jurídicamente (Quod non est in actis non est in mundo).

El último párrafo del Artículo 131 reitera para la Procuraduría la obligación de fundar y motivar debidamente sus Resoluciones, que impone a todas las Autoridades el párrafo primero del artículo 16 constitucional. Conviene tener presente que la Segunda Sala

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que la fundamentación se cumple cuando la Autoridad expresa con precisión los preceptos legales aplicables al caso y los que regulen su competencia. Asimismo, dicho Tribunal ha considerado que la motivación impone a la Autoridad el deber de señalar, también con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto.

En otros términos, a través de la fundamentación la Autoridad debe exponer las razones de Derecho que justifiquen el acto; y por medio de la motivación debe manifestar las razones de hecho, y de manera particular el análisis y la valoración de las pruebas con base en las cuales consideró aplicables al caso los preceptos legales invocados.

Con toda razón, la Segunda Sala ha precisado que debe existir "adecuación entre los motivos aducidos con las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas".(Tesis de Jurisprudencia 373 que se transcribe al final).

El último párrafo del Artículo 131 exige que la motivación de las Resoluciones que emita la Procuraduría tome en consideración los criterios establecidos en la Ley, los cuales se contienen primordialmente en el Artículo 132.

El antecedente del precepto en comentario se encuentra en el Artículo 87, primer párrafo, de la Ley de 1975.

Concordancias : Artículos 3° 24,fracción XIX,27 fracción VII, 123,125,130 132 Y 136.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.10.8 CRITERIOS PARA INDIVIDUALIZAR LAS SANCIONES.

ARTICULO 132. Para determinar la sanción la Procuraduría estará a lo dispuesto por esta Ley y su Reglamento deberá considerarse, conforme al siguiente orden:

- a) La condición económica del infractor,
- b).- El carácter intencional de la infracción;
- d).- La gravedad de la infracción; y
- e).- El perjuicio causado al Consumidor o a la sociedad en general.

Este precepto señala los criterios fundamentales que debe tomar en cuenta la Procuraduría para individualizar las Sanciones Administrativas, dentro de los márgenes que establecen los Artículos 126 a 129. Estos criterios deben ser analizados y aplicados dentro de la motivación de la Resolución, con base en los datos, pruebas y demás constancias que obren en el expediente, al tenor de lo que dispone el Artículo 131. Es claro que para precisar y acreditar estos criterios, la Procuraduría podrá requerir al proveedor la información necesaria, en uso de la facultad que le confiere el Artículo 13.

El criterio de la condición económica del infractor es muy general por lo que podrá basarse tanto en las circunstancias que consten o se deduzcan de las actas levantadas por la Autoridad, cuanto en los informes y documentos que proporcione el proveedor. La Ley no exige que la Procuraduría se base exclusivamente, en determinado tipo de documentos o informes, como podrían ser las declaraciones fiscales, los estados financieros o el capital contable del proveedor. Sólo requiere que la Procuraduría tome en cuenta la condición económica del infractor, tal como aparece en las constancias del expediente, sin que tenga que llevar a cabo un procedimiento de investigación para tal ya que hacer lo sería desvirtuar la naturaleza del Procedimiento por Infracciones a la Ley.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El segundo criterio impone a la Procuraduría el deber de considerar si la infracción se cometió con o sin intención del Proveedor; es decir, si se trata de una infracción dolosa o culposa.

La reincidencia debe ser analizada conforme a la definición que proporciona el Artículo 130. La gravedad de la infracción el perjuicio causado al Consumidor o a la sociedad en general deberán motivarse también con base en las constancias del expediente y en los razonamientos que pueda deducir de aquellas la Procuraduría.

4.10.9 PROHIBICIÓN DE SANCIONAR DOS VECES LA MISMA INFRACCIÓN

ARTICULO 133. En ningún caso será sancionado el mismo hecho constitutivo de la Infracción en dos o más ocasiones, ni por dos o más Autoridades Administrativas, excepto en el caso de reincidencia.

La prohibición del doble juzgamiento por el mismo hecho (non bis in idem) se originó en el derecho penal como una garantía fundamental del inculpado para no ser juzgado dos veces por el mismo delito, independientemente de que en la Primera Sentencia se le haya absuelto o condenado (Artículo 23 Constitucional) "Sin embargo esta prohibición ha alcanzado actualmente una dimensión general para todas las ramas del Derecho, a tal punto que se considera que constituye un principio general del Derecho".⁴²

En este sentido, el Artículo 133 no hace sino recoger y aplicar en el régimen de Sanciones Administrativas de la Ley este principio general del Derecho.

En rigor, la aplicación estricta del principio del non bis in idem debe llevar a la afirmación de que lo que debe prohibirse no es tanto la aplicación de dos sanciones por la

⁴² Messineo Francesco, Manual del Derecho Civil y Comercial, trad. de Santiago Sentís Melendo, t. I. Buenos Aires, Ejea, p. 112

misma infracción, sino del doble sometimiento al Procedimiento Administrativo por el mismo hecho, independientemente de que en la primera Resolución Administrativa se haya impuesto o no una sanción. En otras palabras, si ya se siguió un Procedimiento por Infracciones a la Ley a un Proveedor y se dictó una Resolución Administrativa, en acatamiento al principio non bis in idem no podrá volver a someterse al mismo infractor a un segundo Procedimiento por Infracciones a la Ley, por los mismos hechos que se le hubiesen imputado en el primero, independientemente de que en la Resolución Administrativa se hubiese impuesto o no una sanción. Lo que este principio prohíbe no es tanto la doble sanción, sino la doble sujeción al Procedimiento por el mismo hecho.

Por último, la excepción que señala la parte final del Artículo 133, en el sentido de que en caso de reincidencia sí se puede sancionar dos veces la misma infracción, es inexacta y, si fuera cierta, sería contraria al Artículo 14, párrafo cuarto, de la Constitución, que establece la obligatoriedad de los principios generales del Derecho. Es inexacta en virtud de que la reincidencia no es una segunda sanción por la misma infracción, sino que exclusivamente es uno de los criterios fundamentales que debe tomar en cuenta la Autoridad a fin de individualizarse la Sanción Administrativa, como lo dispone el Artículo 132, fracción III. En el caso de reincidencia existen dos infracciones no la misma infracción: cada una es castigada con una sanción administrativa independiente. Lo que ocurre es que cuando se sanciona la segunda infracción, que debe ser un hecho con circunstancias de tiempo, lugar y modo de proceder distintos del hecho que constituyó la primera infracción, la Autoridad Administrativa debe tomar en cuenta el comportamiento reiterativo del infractor sólo al momento de determinar la sanción que impone por la nueva infracción, dentro de los márgenes establecidos en la Ley.

De modo que no es exacto que por tomar en consideración el criterio de la reincidencia, la Autoridad sancione dos veces el mismo hecho. Si esto fuera cierto, la disposición que lo autorizara sería claramente inconstitucional, por infringir el principio general del Derecho del non bis in idem.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Concordancias: Artículos 129,130 y 131, fracción IV.

4.10.10 CONDONACIÓN, REDUCCIÓN Y CONMUTACIÓN DE SANCIONES.

ARTICULO 134. La Autoridad que haya impuesto alguna de las sanciones previstas en esta Ley la podrá condonar, reducir o conmutar, para lo cual apreciará discrecionalmente las circunstancias del caso y las causas que motivaron su imposición sin que la petición del interesado constituya un Recurso.

Este precepto otorga a la Autoridad que ha impuesto una de las Sanciones Administrativas previstas en la Ley atribuciones para: 1) condonar la sanción, es decir, otorgar el perdón o remisión, con lo cual se extingue totalmente dicha sanción; 2) reducida, lo cual supone que subsiste en alguna medida la sanción; o 3) conmutarla lo que implica una sustitución en el tipo de la sanción impuesta (por ejemplo, multa en vez de Clausura)

Del Artículo 134 se deduce que para que la autoridad pueda ejercer estas atribuciones se requiere: 1) Que lo haya solicitado expresamente el interesado, solicitud que por su propia naturaleza no constituye un Recurso Administrativo, en los términos que se señalan en el comentario al Artículo 135; 2) Que la autoridad que ejerza la atribución sea precisamente la que haya impuesto la Sanción que se vaya a condonar, reducir o conmutar. Además, de acuerdo con lo que dispone el Artículo 27, fracción VII, la Autoridad que ejerza alguna de estas atribuciones debe sujetarse a los criterios que haya emitido el Procurador Federal del Consumidor, los cuales deben buscar preservar la equidad.

Si bien el Artículo 134 faculta a la Autoridad para apreciar discrecionalmente las circunstancias del caso y las causas que motivaron la imposición de la sanción, esta facultad tiene que ejercerse dentro del marco de la propia Ley y de la Constitución Política (particularmente en su Artículo 16), por lo que la autoridad deberá expresar los motivos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

circunstancias y razones que justifiquen la condonación, reducción o conmutación de la Sanción Administrativa.

El margen de discreción que permite la Ley es amplio, por lo que dentro de las causas que pueden justificar el ejercicio de estas atribuciones se pueden enunciar que el infractor haya satisfecho plenamente la reclamación del consumidor; que el infractor demuestre que la sanción impuesta es equitativa o de muy difícil cumplimiento; que ha subsanado satisfactoriamente las deficiencias o las irregularidades que motivaron la imposición de la sanción; que los hechos que sirvieron de base para aplicar la sanción han quedado desvirtuados por algún medio de prueba, etc.

Concordancias: Artículos 1º párrafo segundo, 27; fracción VII 126 y 130

4.11 RECURSOS ADMINISTRATIVOS

4.11.1 RECURSO DE REVISIÓN

ARTICULO 135. En contra de las Resoluciones de la Procuraduría dictadas con fundamento en las disposiciones de esta Ley y demás derivadas de ella, se podrá interponer por escrito Recurso de Revisión, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efecto la notificación de la Resolución recurrida.

El rubro del Capítulo XV es inexacto, pues en dicho capítulo no se regulan varios Recursos Administrativos, sino sólo uno el Recurso de Revisión habría resultado más preciso que este capítulo tuviese como título "Recurso de Revisión".

Los Recursos Administrativos son los procedimientos de Impugnación a través de los cuales los particulares afectados por un acto administrativo pueden combatir su validez o su legalidad y solicitar una nueva Resolución que anule, revoque o modifique el Acto impugnado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Recurso de Revisión que se regula en el Capítulo XV tiene estas características generales de los Recursos Administrativos. Pero, además, podemos agregar que es un Recurso Administrativo vertical, en virtud de que debe ser resuelto por el Órgano Superior Jerárquico que determine el Procurador, en los términos indicados en el Artículo 136.

El Recurso de Revisión es un medio de anulación, ya que el Superior Jerárquico, como consecuencia del Recurso, puede decidir sobre la nulidad o la validez del acto impugnado. Es también un medio de sustitución porque el Superior Jerárquico que resuelve el Recurso se coloca en la misma situación de la Autoridad que emitió el acto impugnado, lo viene a sustituir, por lo que puede confirmar, revocar o modificar dicho acto".⁴³

Por medio del Recurso de Revisión se pueden impugnar las Resoluciones Administrativas dictadas por la Procuraduría con fundamento en las disposiciones de la Ley y demás ordenamientos jurídicos derivados de ella. Aunque el Artículo 135 se refiere genéricamente a las Resoluciones de la Procuraduría, es evidente que, por ser el Recurso de Revisión un Recurso Administrativo, es indispensable que se trate de Resoluciones Administrativas.

En este sentido, las Resoluciones que dicte la Procuraduría actuando como Arbitro, incluyendo el Laudo, por no tener carácter administrativo, no pueden ser impugnadas a través del Recurso de Revisión (véase comentado al artículo 121; así como lo que disponen el segundo párrafo del Artículo 122 y el Artículo 142).

Por regla, las Resoluciones Administrativas se impugnaban a través del Recurso de Revisión son aquellas que dicte la Procuraduría en los procedimientos conciliatorios y por Infracciones a la Ley. Se debe tener presente que, de acuerdo con lo que establece el Artículo 115, los acuerdos de trámite que emita el Conciliador, así como el acuerdo que apruebe el Convenio Conciliatorio, no admitirán Recurso alguno (véase comentario).

⁴³ Ibidem p. 325

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Pero la Procuraduría también podrá emitir Resoluciones Administrativas impugnables a través de este Recurso, cuando ejerza sus atribuciones fuera de dichos procedimientos, como es el caso de los requerimientos de información que puede hacer con base en el Artículo 13, del registro de Contratos de Adhesión, etc..

Como es lógico, las Resoluciones que se dicten como consecuencia de los Recursos de Revisión tampoco será impugnable a través de dicho Recurso (Artículo 143)

Por último 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 recurrida.

La Ley es omisa sobre los requisitos de contenido del escrito de interposición del Recurso de Revisión. Sin embargo, tomando en cuenta la naturaleza de este Recurso Administrativo y la necesidad de que el Órgano Superior Jerárquico cuente con todos los elementos necesarios para resolverlo, podemos afirmar que en dicho escrito el recurrente debe precisar lo siguiente:

La Resolución Administrativa que impugna, indicando los datos de identificación del expediente, la Autoridad que emitió dicha Resolución y la fecha de ésta:

Expresar los agravios que le causa la Resolución impugnada, es decir, manifestar los argumentos jurídicos con base en los cuales estima que dicha Resolución no se apega a Derecho

Cuando quien promueva el Recurso lo haga a nombre de otra persona, deberá acompañar al escrito los documentos que acrediten la representación con la que actúa, en los términos establecidos en el Artículo 109 (artículo 140, fracción 11). En el escrito de interposición del Recurso también se deben ofrecer las pruebas que se estimen pertinentes, acompañando los documentos relativos (Artículo 137).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El escrito debe estar firmado por el promovente del Recurso (Artículo 140, Fracción 111)

El Artículo en comentario tiene su antecedente en el Artículo 91 de la Ley de 1975.

4.11.2 INTERPOSICIÓN DEL RECURSO Y ÓRGANO COMPETENTE PARA RESOLVERLO.

ARTICULO 136. El Recurso de Revisión se interpondrá ante la Autoridad que emitió la Resolución y será resuelto por el órgano Superior Jerárquico que determine el Procurador, mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Noviembre de 1994.

Como lo expresamos en el comentado al Artículo anterior, el Recurso de Revisión es un Recurso Administrativo vertical, ya que debe ser resuelto por el Órgano Superior Jerárquico que determine el Procurador, mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación señalado anteriormente. Esto significa que por Superior Jerárquico para los fines del Recurso de Revisión se debe entender no necesariamente el superior inmediato de la Autoridad que haya emitido la Resolución impugnada, sino aquel que señale expresamente el Procurador. El acuerdo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de la fecha 29 de Noviembre de 1994.

Como sucede con la mayor parte de los Recursos Administrativos verticales la interposición del Recurso de Revisión debe hacerse precisamente ante la propia Autoridad que emitió la Resolución Administrativa impugnada.

Por último, en virtud de que el Procurador Federal del Consumidor es el titular de dicho organismo descentralizado y, como tal, no tiene superior jerárquico, contra las Resoluciones Administrativas que dicte no procederá el Recurso de Revisión.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Este Artículo no tiene equivalente en la Ley anterior.

Concordancia: Artículos 28 y 135

4.11.3. MEDIOS DE PRUEBA

ARTICULO 137. Podrán ofrecerse toda clase de pruebas, excepto la confesional, siempre que tengan relación con la Resolución recurrida. Al interponerse el Recurso de Revisión deberán ofrecerse las pruebas correspondientes y acompañarse los documentos relativos.

Este precepto permite que el recurrente ofrezca, en el mismo escrito de interposición del recurso, cualquier tipo de medio de prueba, con excepción de la confesional. En la práctica, como el Recurso de Revisión es un medio para impugnar una Resolución Administrativa, el recurrente no suele ofrecer más medios de prueba que los documentos del expediente respectivo o los que obren en su poder, los cuales deberá acompañar al escrito de interposición del Recurso.

Conforme con el principio de la relevancia de la prueba, los medios ofrecidos, para que puedan ser admitidos, deben estar relacionados con la Resolución recurrida.

Este Artículo tiene su antecedente en el Artículo 93, párrafo primero, de la Ley de 1975.

Concordancia: Artículos 107, 114, 123, y 138.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.11.4 PRÁCTICA DE PRUEBAS Y APLICACIÓN SUPLETORIA DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES

ARTICULO 138. Si se ofrecen pruebas que ameriten desahogo, se concederá al interesado un plazo no menor de ocho ni mayor de treinta días para tal efecto. La Autoridad podrá allegarse los elementos de convicción que considere necesarios. En lo no previsto en esta Ley en materia de pruebas, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

En virtud de que en el Recurso de Revisión no suelen ofrecerse sino pruebas documentales que se desahogan prácticamente con su ofrecimiento, normalmente no se requiere el periodo que para la práctica de las pruebas señala el Artículo 138.

La supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, que el Artículo en comentario prevé exclusivamente en materia de pruebas, resulta a todas luces insuficientes, ya que la Ley regula de manera incompleta no sólo las pruebas, sino otras materias procesales, como los plazos, las notificaciones, los mismos Recursos, etc. por esta razón, habría resultado pertinente que la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles se previera no sólo para la materia de pruebas, sino, en general, para todos los procedimientos regulados en la Ley, con exclusión, por supuesto, del Juicio Arbitral, que aquel ordenamiento no regula.

No obstante la limitación expresa del Artículo 138, la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles en materias distintas a la prueba puede hacerse con base en el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se transcribe al final del comentado al Artículo 107.

El contenido del Artículo 138 proviene del artículo 94, párrafos primero y tercero, de la Ley anterior.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Concordancias: Artículos 107, 114, 123, 124, 131, 137 y 139

4.11. 5 RESOLUCIÓN

ARTICULO 139. Concluido el período probatorio, la Autoridad resolverá dentro de los quince días siguientes. La regulación del plazo para que el superior jerárquico emita la Resolución sobre el Recurso de Revisión es incompleta, pues sólo se refiere al supuesto en que haya habido período probatorio, y no señala el momento a partir del cual se debe iniciar el cómputo de los quince días, cuando en el escrito de interposición del Recurso no se hayan ofrecido pruebas o bien sólo se hayan ofrecido y acompañado pruebas documentales, hipótesis en las cuales no se abre el período probatorio.

La Resolución que dicte el superior jerárquico es una nueva Resolución Administrativa, por lo que deben satisfacer los requisitos de fundamentación y motivación señaladas en el comentario al Artículo 131.

La congruencia de la Resolución consistirá en que resuelva fundamentalmente sobre si los agravios expresados por el recurrente son o no fundados; y su exhaustividad en que analice todos esos agravios, en la medida en que sea necesario para establecer el sentido de la Resolución.

Por obvias razones de seguridad jurídica, contra esta resolución no procederá el Recurso de Revisión (Artículo 142).

El antecedente de este Artículo se encuentra en el Artículo 95 de la Ley de 1975,

Concordancias : Artículos 131, 135, 140 y 142.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.11.6 IMPROCEDENCIA.

ARTICULO 140. El Recurso de Revisión será improcedente en los siguientes casos:

- a).- Cuando se presente fuera de tiempo;
- b).- Cuando no se acredite fehacientemente la personalidad con que se actúa,
- c).- Cuando no esté suscrito, a menos que se firme antes del vencimiento del término interpuesto.

Este precepto enuncia los supuestos en los cuales la Autoridad debe declarar improcedente el Recurso, por no haber cumplido el promovente con requisitos formales, a saber: 1) por haber presentado el Recurso fuera del plazo de quince días hábiles previsto en el Artículo 135; 2) por no haber acreditado el promovente la representación con la que se ostente, de acuerdo con lo que dispone el Artículo 109, y 3º) por no haber firmado el escrito, a menos que lo haga antes de que transcurra el citado plazo de quince días hábiles.

El Artículo 96 de la Ley de 1975 consideraba que en estos tres supuestos se debía tener por no interpuesto Recurso. Sin embargo, esta calificación no era exacta, en virtud de que Recurso evidentemente sí habla sido interpuesto, pero con alguna de las omisiones indicadas. Por esta razón es más adecuada la regulación del artículo 140 que declara, cuando se dan estas deficiencias, que el Recurso de Revisión debe ser declarado improcedente.

Además de los supuestos de improcedencia previstos en el Artículo 140, la Autoridad que conozca del Recurso también lo debe declarar improcedente cuando aquél se interponga contra Resoluciones que no sean impugnadas a través de este recurso, a las cuales se hizo referencia en el comentario al Artículo 135; contra actos del Procurador, por carecer éste de superior jerárquico conforme al comentado hecho al Artículo 136.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Concordancia.- Artículos 109,135,136 y 142.

4.117 SUSPENSIÓN

ARTICULO 141. La interposición del Recurso de Revisión suspenderá la ejecución de la Resolución impugnada en cuanto al pago de multas. Respecto de cualquier otra clase de Resoluciones Administrativas y de sanciones que no sean multa, la suspensión sólo se otorgará si concurren los siguientes requisitos.

- a).- Que la solicite el recurrente;
- b).- Que el recurso haya sido admitido.
- c).- Que de otorgarse no implique la continuación o consumación de actos u omisiones que ocasionen infracciones a esta ley.
- d).- Que no se ocasionen daños y perjuicios a terceros en términos de esta ley, a menos que se garanticen éstos en el monto que fije la Autoridad Administrativa.

Este artículo regula la medida cautelar de la llamada suspensión de la ejecución de la Resolución impugnada. El objetivo fundamental de esta medida cautelar consiste en evitar que durante el tiempo que se tramita y resuelve el Recurso, la sanción queda consumada en forma irreparable para el recurrente, dejando sin materia el propio Recurso de Revisión. Carecería de sentido resolver sobre la legalidad o la validez de una Clausura si, al momento de dictar su Resolución el Superior Jerárquico, la Clausura ya se hubiese ejecutado totalmente

En el Artículo 141 se regula por separado de las demás Sanciones Administrativas. La interposición del Recurso de Revisión la suspensión de las multas, y la suspensión primera parte del Artículo 141 establece que suspenderá la ejecución de la Resolución impugnada en cuanto al pago de multas, y omite señalar como si lo hacía el Artículo 98 de la Ley de 1975, que dicha suspensión queda condicionada a que el recurrente garantice el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

interés fiscal, en los términos del Código Fiscal de la Federación, ante la oficina exactora correspondiente.

Frente a esta omisión, se puede sostener que el legislador deliberadamente suprimió la garantía del interés fiscal como condición para que surta efecto la suspensión de las multas. Sin embargo, también cabe afirmar que el texto del Artículo 141 no pudo haber derogado las disposiciones del Código Fiscal que establecen la obligación de garantizar el interés fiscal, las cuales son aplicables a las multas, por constituir un crédito fiscal en los términos previstos en el Artículo 40. De dicho Código. Una vez que la Autoridad Administrativa impone la multa y la remite a la Autoridad Fiscal para su cobro, a través del Procedimiento Administrativo de ejecución, la suspensión debe tramitarse ante esta última y con base en las disposiciones que regulan este tipo de créditos fiscales.

Se estima que la segunda interpretación es la que se apega al carácter de crédito fiscal que tienen las multas. Pero, además, se debe tener en cuenta que si para las demás Sanciones Administrativas se exige que se garantice el monto de los daños o perjuicios que se puedan causar a terceros, no existe ninguna razón para que esa garantía no sea exigible cuando ese tercero sea precisamente el fisco, conforme al clásico principio solve et repet.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO V.**EL PROCEDIMIENTO ANTE LA PROCURADURÍA FEDERAL DE
PROTECCION AL CONSUMIDOR.****5.1 AL CONSUMIDOR.**

I.-A fin de evitar que se vaya a presentar alguna confusión por estudiar el presente tema cabe hacer ciertas aclaraciones:

a).- La Procuraduría Federal de Protección al Consumidor es, en términos del Art. 57 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, un Organismo Descentralizado de Servicio Social con funciones de Autoridad Administrativa.

b).- Dicha Autoridad carece de facultades jurisdiccionales, es decir, no puede resolver en forma vinculada para las partes respecto a ninguna situación controvertida.

c).- En virtud de lo anterior y con base en el ordenamiento citado, los procedimientos que se plantean y resuelven ante dicha Autoridad no tienden a resolver el fondo del asunto.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

II.- El estudio de este tipo de procedimientos se hace en la presente obra, no obstante que ésta contiene aspectos procesales mercantiles, debido fundamentalmente a tres factores

a).- Los problemas que surgen por la aplicación de la Ley Federal de Protección al Consumidor son esencialmente mercantiles.

b).- Por la gran trascendencia práctica que ha adquirido la tramitación de este tipo de procedimientos.

c).- Porque se trata de una Ley Federal que contiene normas de Orden Público e irrenunciables para el Consumidor.

5.1.1 ÁMBITO DE APLICACIÓN

De acuerdo con lo establecido por el artículo de la Ley Federal de Protección el Consumidor, están obligados a cumplir con dicha ley los comerciantes, industriales, prestadores de servicios, así como las empresas de participación estatal en cuanto desarrollen actividades de producción, distribución de bienes o prestación de servicios a Consumidores. Igualmente, están obligados al cumplimiento del citado ordenamiento de los arrendadores y arrendatarios de bienes destinados para habitación en el Distrito Federal únicamente.

Sólo basta leer lo señalado en el párrafo anterior para advertir la gran importancia práctica de dicho ordenamiento, pues son muchos los sujetos que deben observada; sin embargo, cabe aclarar que cuando los actos jurídicos estén relacionados con inmuebles, sólo estarán sujetos a la Ley Federal de Protección al Consumidor cuando los Proveedores de vivienda sean para venta al público o cuando otorguen al Consumidor el Derecho de usar o disfrutar de inmuebles durante lapsos determinados dentro de cada mes o año dentro de cualquier otro período determinado, cualquiera que sea la denominación del contrato.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Esta aclaración es importante porque parece que la Procuraduría Federal del Consumidor, en su afán por dar mejor servicio al Consumidor, recibe quejas de toda clase, aún cuando los actos reclamados al proveedor no estén sujetos al ordenamiento que nos ocupa. A fin de aclarar mejor lo indicado, es válido un ejemplo vivido en la práctica por el autor en algunas ocasiones: una persona física que no se dedica a actividades empresariales es propietaria de un bien inmueble y exclusivamente por necesidades económicas pretende venderlo para lo cual formula una oferta de venta por escrito respecto al citado inmueble a otra persona, quien al parecer se encuentra interesada en adquirirlo.

En la citada oferta se establecen los términos y condiciones en que se llevaría a cabo la operación en caso de ser aceptada. La persona a quien se formuló la politización la acepta, pero fuera del término durante el cual estaba obligado el oferente, por lo que le es rechazada la proposición para efectuar la compra. El presunto comprador se considera afectado y formula una queja ante la Procuraduría Federal del Consumidor, a fin de obligar a la persona que hizo la oferta a sostenerla.

En términos del Artículo 3° de la Ley de 1975, la queja del supuesto Consumidor no debería ser aceptada por la citada Autoridad Administrativa, porque la situación concreta planteada no se adecua a ninguna de las hipótesis de observancia de la Ley. Lo anterior se aprecia de la simple lectura del citado artículo, el cual en su segundo párrafo dice claramente que los actos jurídicos relacionados con inmuebles sólo estarán sujetos a esa Ley cuando los proveedores de viviendas sean para venta al público o cuando otorguen al Consumidor el Derecho de usar o disfrutar de inmuebles durante lapsos determinados dentro de cada año o dentro de cualquier otro periodo determinado. En el caso citado, lo anterior, no acontece; sin embargo, en la práctica se reciben tales reclamaciones se pide el informe al proveedor (si así se le puede llamar) y posteriormente se pasa a la etapa de conciliación, en la cual, aunque los litigantes mencionen que dicha autoridad no tiene facultades para conocer del asunto ésta sigue haciéndolo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Al respecto, es necesario que la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor sea más cuidadosa en ese sentido y, como cualquier otra autoridad, se apegue a lo establecido por la Ley, olvidándose del populismo que tanto daño ha hecho a México como se ha visto en otras épocas.

5.1.2. TRAMITACIÓN.

Cuando un Consumidor, o sea, la persona que contrata para su adquisición, uso o disfrute de bienes o la prestación de servicios, considere que han sido afectados sus derechos, puede hacer valer, mediante Quejas o las Reclamaciones afiliaciones presentadas ante la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, que se le respeten su Derecho. Estas Quejas Reclamaciones se pueden formular verbalmente o por escrito. En la práctica, dicha Autoridad Administrativa tiene un área específica dedicada a recibir las Quejas en forma verbal y luego, las plasma en formatos hechos al efecto. Es importante destacar que, en muchas ocasiones, los encargados de tomar las Quejas asienta situaciones esencialmente distintas de las ocurridas en la realidad. Esto que parece intrascendente, desde el punto de vista jurídico puede resultar perjudicial para el Consumidor. En efecto se ha aclarado que la Procuraduría de Protección al Consumidor, como órgano Administrativo, no puede resolver el fondo del asunto que se plantea, de modo que si no se llega a un arreglo en la etapa conciliatoria o si no se resuelve el conflicto en el Arbitraje, las partes deberán acudir ante la Autoridad Jurisdiccional a fin de que se resuelva el problema de fondo en forma obligatoria para ambas partes. Así, lo expresado o asentado en las actas levantas ante la Procuraduría del Consumidor se puede ofrecer como prueba ante el Juez que conozca el asunto, y el consumidor está expuesto a verse perjudicado por la Sentencia Definitiva que llegue a dictarse. No obstante en algunos casos, la persona que recibe la queja ya sea por exceso de trabajo o por desconocimiento, asienta hechos diferentes de los ocurridos realmente; incluso le dice al quejoso que podría levantar la Reclamación sólo porque éste quiere hacerlo. En cierta ocasión, el receptor de una Queja decía un Consumidor que tenía el Derecho unilateral de rescindir contratos, sin darle mayor

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

explicación del caso que en tal sentido contempla la Ley que nos ocupa. Esto, además de ser absurdo y contrario al Art. 1797 del Código Civil, puede generar confusión y desinformación en la población Consumidora, pues esa persona seguramente comentará tal idea como otras.

Presentada Queja, la Procuraduría de la materia procede a requerir al Proveedor para que rinda un informe por escrito acerca de los hechos dentro de un plazo de cinco días. En la práctica, la Procuraduría envía un formato en el cual se condensa la queja, se pide un informe al Proveedor y se señala fecha de Audiencia. Se entendería que la Audiencia es precisamente de Conciliación, pero en realidad al momento de acudir a la citada Audiencia, se dice al Proveedor que era sólo para que rinda el informe correspondiente, y en ese momento se cita a las partes para otra audiencia, que supuestamente será la de Conciliación.

Respecto a lo señalado en el párrafo anterior, la Procuraduría debería apearse estrictamente a lo establecido por la Ley de la materia y no "inventar" que tiene audiencia es para rendir el informe y otra para la Conciliación. Incluso en una ocasión en el que el autor preguntó acerca de dónde estaba el fundamento de lo que acababa de explicar, el Conciliador volteó a verlo como tildándolo de ignorante y después de buscar la ley lo fundamento en un artículo que hacía mención a la Audiencia de Conciliación, pero de ninguna manera decía lo que se llevaba a cabo. Para evitar esto, la Procuraduría debería hacer lo mismo que otras Autoridades, es decir, notificar al demandado (que en este caso es el Proveedor) la interposición de una reclamación en su contra con un plazo suficientemente amplio (más de cinco días) que permita rendir el informe; a su vez, la Autoridad debe tener la posibilidad de leerlo y de observar si se satisfarán los Derechos del Consumidor y, si no es así fijar la fecha para celebrar la Audiencia de Conciliación. De esa forma se agilizará el procedimiento y se cumplirá con la Ley.

Continuando, con el procedimiento ante la multicitada autoridad, del informe que se rinda se podrá observar dos cuestiones:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

a).- Que se satisfagan los derechos del Consumidor, en cuyo caso y previa comprobación de tal satisfacción se dará por concluido el asunto.

b) Que no quede resuelta la Queja, en cuyo caso se citan al reclamante y al prestador del servicio a una audiencia de conciliación, de la que en su oportunidad se levantará un acta. El objeto de esta audiencia es, como su nombre lo indica, conciliar a las partes para que lleguen a un acuerdo mediante el cual se ponga fin al conflicto que originó la Queja.

En la práctica, el autor ha conocido casos en los cuales la Procuraduría insiste en forma desmedida para que las partes lleguen a un arreglo y les cita en varias ocasiones a diferentes Audiencias de Conciliación aún cuando a simple vista se advierte que no se alcanzará algún arreglo, debido a lo difícil del asunto o a la posición negligente de alguna de las partes; sin embargo, la Procuraduría vuelve a citarlos e incluso han llegado a decir que tienen instrucciones superiores de tratar de arreglar todos los asuntos ventilados ante esta Autoridad.

Si no se logra la Conciliación, la Procuraduría invita a las partes para que de común acuerdo la designen como Arbitro, ya sea Amigable Composición o en el Arbitraje de estricto Derecho. Al respecto, es importante destacar que no es obligatorio para las partes someterse al Arbitraje, sino sólo en aquellos casos en que voluntariamente quieran hacerlo. Tampoco es forzoso que el Arbitro sea la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, pues puede ser cualquier otra persona.

Finalmente, si no hubo Conciliación ni las partes se sometieron al Arbitraje, la Procuraduría turnará el expediente a la Dirección de Resoluciones Administrativas, la cual analizará los hechos motivo de Reclamación, para determinar si implica posible violación a la Ley Federal de Protección al Consumidor. Si se concluye que no existió violación a la Ley de la materia, no se aplicará sanción alguna al Proveedor y se dejarán a salvo los derechos de las partes para que los hagan valer en forma y vía establecidas por la Ley. Por el contrario, si se presume que existió violación a la Ley respectiva previo el procedimiento

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

correspondiente, se dictará la Resolución que corresponda, en la cual se podrá aplicar una sanción a cargo del Proveedor. Es importante destacar que la Resolución Administrativa que se dicte no resolverá la controversia, ni decidirá acerca del fondo del asunto, sino sólo se indicará que existió una violación a la Ley; por lo tanto, se aplicará una sanción de carácter económico al Proveedor (sanción que no es en beneficio del quejoso) y quedarán a salvo los derechos de las partes para acudir a las Jurisdicción Ordinaria.

Lo indicado anteriormente ha sido criticado severamente por un gran sector de la población, porque después de una gran pérdida de tiempo, la Procuraduría en nada ayuda al Consumidor. Además, la tramitación de este Procedimiento tiene el inconveniente de que en tanto se encuentre en proceso no se puede interponer demanda alguna. En la práctica, al imponerse la sanción económica al Proveedor éste recurre al Amparo y mientras se encuentra en trámite, el quejoso no puede interponer juicio alguno, so pena de que le opongan alguna excepción, consistente en que todavía se encuentra pendiente el trámite entablado ante la del Consumidor.

5.1.3 ARBITRAJE

Como se indicó en párrafos anteriores, la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, al recibir una queja, cita al proveedor para que rinda por escrito un informe relacionado con la reclamación. Si de la lectura del mencionado informe se desprende que no quedarán satisfechos los derechos del Consumidor, la Procuraduría citará a las partes a una Audiencia de Conciliación, en la que procurará que lleguen a un arreglo mediante el cual den solución a la controversia. Si no es posible solucionar el problema, la Autoridad invitará a las partes a que resuelvan sus diferencias mediante el Arbitraje, y se designará a la Procuraduría como Arbitro. Si las partes desean someterse al Arbitraje y designan a la Procuraduría como Arbitro, se hará constar esta situación en el acta relativa en la cual se indicará que las partes se someterán al Arbitraje, y se les citará para que acudan a la Dirección General de Arbitraje de la propia Dependencia. En la citada Dirección se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

levantará una Audiencia de Compromiso Arbitral, a la que deben comparecer los interesados, y en esa misma audiencia se fijará el negocio sobre el cual resolverá el Arbitraje. Si las partes quieren hacer uso de palabra se les concederá y en el acta se asentará lo manifestado. Como lo que se resuelva al respecto.

El Arbitraje se puede solventar de acuerdo con dos procedimientos: el Amigable Composición o en Estricto Derecho.

En *Amigable Composición*, la Procuraduría resolverá en conciencia y buena fe guardada, sin ejecución a reglas legales, aunque deberá observar las formalidades esenciales del procedimiento.

Por su parte, el arbitraje de *estricto derecho* estará sujeto a las reglas de Procedimiento que fijen voluntariamente las partes y a las cuales deberá someterse la Procuraduría.

En la práctica debe tenerse mucho cuidado al aceptarse el Arbitraje de la Procuraduría, pues cuando se llega a la Dirección General de Arbitraje, en vez de que ésta pregunte a las partes qué tipo de Arbitraje desean se aplique en la solución del conflicto, la Procuraduría se limita a llenar en un formato los huecos correspondientes a la audiencia del compromiso Arbitral de Estricto Derecho. Por tal razón, antes de que la Procuraduría inicie la Audiencia correspondiente, debe iniciárseles lo que en realidad desean las partes.

Por último, es importante destacar que en el momento de aceptar el Arbitraje y una vez fijadas las reglas, la Procuraduría queda facultada automáticamente para resolver, de forma obligatoria para las partes, la cuestión que se le planteó y el laudo que se dicte podrá ser ejecutado ante los Juzgados del fuero común. Para tal efecto se reformó el artículo 500 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, el cual indica que procede la vía de apremio siempre que se trate de ejecutar una sentencia, un convenio celebrado en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Juicio. Convenios celebrados ante la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor o Laudos emitidos por dicha Procuraduría.

5.1.4. RECURSOS.

Aquellas personas que se vean afectadas por Resoluciones dictadas con fundamento a la Ley Federal de Protección al Consumidor podrán recurrirlas en Revisión, por escrito que se presenta ante la Autoridad inmediata superior de la responsable. Al respecto, Dionisio J. Kaye comenta que las resoluciones pueden ser recurridas ante la Autoridad inmediata superior dentro de la Secretaría del ramo, hasta llegar al secretario del ramo. Si no existe Autoridad inmediata superior y si la Resolución lleva aparejada una sanción económica (multa), aquella será recurrible ante el Tribunal Fiscal de la Federación, por tratarse de un crédito fiscal; en caso contrario, procederá el Juicio de Amparo".⁴⁴

⁴⁴ Kaye Dionisio J., La Ley Federal de Protección al Consumidor, Comentada y Concordada, IEESA, México, 1981, p. 91

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

Del análisis realizado para la elaboración del trabajo que presento como tesis recepcional, he podido encontrar algunos puntos que por su importancia deben ser subrayados. Por lo que a manera de conclusiones me permito hacer las siguientes acotaciones:

PRIMERA.- Dada la evolución que hoy en día se presenta en el Derecho, y la necesidad de la información sobre todo en las clases trabajadoras, domésticas, estudiantes, etc. Es necesario la creación de mecanismos de difusión sobre los derechos que las personas tienen, así también la divulgación de la existencia de organismos encargados de defender dichos derechos, tal es el caso de los "delitos, de los precios en los productos de consumo necesario, los derechos de los campesinos y comuneros en materia agraria, el Derecho de expresión que posee la prensa", y hoy lo novedoso es el Derecho de los indígenas; las que se ven protegidos por la figura del Ombudsman (Ministerio Público, Procurador Agrario, Procurador del Trabajo, Procurador Indígena, Procuraduría del Consumidor, etc.).

SEGUNDA.- La creciente población y afecto de la globalización en todos los terrenos, implica la que hoy en día una persona tenga la necesidad de estar más, y mejor informado, así también requiere de organismos que lo auxilien en el desarrollo de su quehacer cotidiano, por ello se hace necesario que en algunos temas se de vida a la figura del Ombudsman tal sería el caso del defensor en materia de estudios, el defensor en materia de los derechos ciudadanos, el defensor de los derechos internos en centros carcelarios.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TERCERA.- La Procuraduría Federal del Consumidor como organismo defensor de los Consumidores cuenta con la posibilidad de imponer ciertas sanciones de carácter administrativo a favor de los Consumidores y en contra de los prestadores de servicio o vendedores. Sin embargo, dicha facultad debería ampliarse a sancionar de manera más eficaz, cuando por las circunstancias propias del acto el prestador de servicio o vendedor, obtenga beneficios desmedidos, atentando contra la propia economía del consumidor, me refiero al comercio "chatarra" que con campañas publicitarias inducen al consumo de bienes no necesarios, situación que se puede comprobar a diario con sólo ver la televisión o escucharla radio.

CUARTA.- las determinaciones emitidas por la Procuraduría Federal del Consumidor de conformidad con las imposiciones legales existentes, pueden ser materia de Recurso, por lo que es prudente que dicho procedimiento se determine de manera precisa en dicho ordenamiento, ya que si leemos el planteamiento que se hace la reducción es deficiente y obscura, circunstancia que hace que el derecho se vuelva negatoria en perjuicio del gobernado.

QUINTA.- Sobre "La Procuraduría Federal del Consumidor", es posible decir: en su significación más amplia, es el oficio o cargo de Procurador, que realiza funciones de procuración, es decir, llevar a cabo diligencias de cuidado y manejo adecuado de los negocios de otro. Es Procurador, no solamente el titular de una Dependencia encargada de Administrar Justicia, sino también el Abogado o Licenciado en Derecho que defiende ante los Tribunales, en forma oral o escrita, los intereses de las personas que le encomiendan sus asuntos. Técnicamente, la Procuraduría Federal del Consumidor, se define como un «Organismo Descentralizado de Servicio Social, con Funciones de Autoridad, con Personalidad Jurídica y patrimonio propio, para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora, históricamente, la Procuraduría Federal del Consumidor es una derivación del Ombudsman sueco-finlandés (Donald Rowat), que ejercía las funciones de representante de los ciudadanos afectados por actos de los funcionarios públicos cometidos en exceso de sus facultades. Ombudsman, se refiere a una

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

persona que actúa como vocero o representante de otra, como lo que realiza el Justice Ombudsman en el Panameño suceso, en favor de los ciudadanos.

El Ombudsman no nace como una institución exclusivamente protectora de los Consumidores sino, de los ciudadanos en general. En cambio en el sistema anglosajón el consumer ombudsman (Sánchez -Cordero Dávila) si se realiza en un papel específico de velar por los intereses de los consumidores.

A veces se piensa que el ombudsman es una institución básicamente anglosajona, inútil en los países civiles (como México) que gozan de un sistema de desarrollo de Derecho Administrativo. Ciertamente, la figura se ha difundido con mayor rapidez en los países del common law, sin embargo se originó en un país del ius civile (Suecia) y muchas otras naciones lo han acogido como Francia que la adoptó en 1973, bajo la denominación de le médiateur. La tarea más importante que se atribuyó al cargo creado en 1713 y ejercido por el Procurador Supremo, era la de supervisar el cumplimiento de las leyes y reglamento cuidando que los Servidores Públicos desempeñen su trabajo adecuadamente.

SEXTA.- El funcionamiento de la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO). Las oficinas centrales se encuentran en la ciudad de México de la Procuraduría existen Delegaciones hasta este año 2001, (un total de 61) en cada una de las Entidades Federativas, debiendo establecerse representaciones de ella, en Municipios donde se considere indispensable la presencia de esta Autoridad. Y la organización de la propia Procuraduría es de la siguiente forma: Procurador Federal, Comisión Interna de Administración y Programación, Unidad de Difusión y Relaciones Públicas, Secretaría Particular, Subprocuraduría de Organización Colectiva, Dirección General de Administración, Dirección General de Organización, Programación y Evaluación, Dirección General de Delegaciones, Dirección General de Quejas, Dirección General de Conciliación, Dirección General de Arbitraje, Dirección General de Asuntos Jurídicos y Dirección General de Organización Colectiva.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

SÉPTIMA.- Las facultades de esta institución son entre otras, las siguientes. Representar los intereses de la población consumidora ante cualquier clase de Autoridades Administrativas y Jurisdiccionales en este caso previo otorgamiento del mandato correspondiente. Representar colectivamente a los Consumidores, ante instituciones publicas u organismos privados Proveedores de Bienes y Prestadores de servicios; Estudiar y proponer medidas encaminadas a proteger los derechos de los Consumidores; asesorar a estos en forma gratuita; denunciar ante las Autoridades que correspondan los casos de violación de precios, normas de calidad, peso, medida y otras características de productos y servicios, así como la existencia de practica monopólicas o que tienden a crear monopolio; conciliar las diferencias entre Proveedores y Consumidores fundiendo como amigable componedor entre las partes; en general velar dentro de su ámbito de competencia por el cumplimiento de Ley y en las disposiciones emanadas de ella.

Otras de sus atribuciones, son las de solicitar a la Autoridad Administrativa que corresponda, que regule la venta de aquellos productos o servicios perjudiciales para la salud de los Consumidores; así como "velar por que los contratos de adhesión no contenga cláusulas que establezcan prestaciones desproporcionadas a cargo de los Consumidores o les impongan obligaciones in equitativas ". En estos casos, puede promover la Procuraduría la modificación o la nulidad de las cláusulas evidentemente lesivas.

Para el cumplimiento de sus funciones, la Ley Federal de Protección al Consumidor indica que deben colaborar con la Procuraduría toda clase de Autoridades Federales y Municipales, así como agrupaciones de Consumidores creadas con el fin de defender sus intereses. Para la organización de aquéllas, la Procuraduría, a través de la Subprocuraduría de Organización colectiva, y con fundamento en el Artículo 58, de la Ley, ha diseñado un programa nacional de organización colectiva de los Consumidores, con el propósito de integrar Comités de Protección al Consumidor, con las funciones de divulgar el contenido de esta Ley, orientar al Consumidor en el conocimiento y defensa de los derechos que la misma le concede recibir quejas y transmitir las en la Delegación correspondiente de la Procuraduría, y otras. Igualmente, la Procuraduría tiene facultades sancionadoras, al

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

imponer multas señaladas anteriormente, y de pedir el uso de la fuerza pública para el buen desempeño de las funciones que le atribuye la Ley. Pero si estos medios de apremio fueren insuficientes, puede ejercer acción contra el rebelde por delito cometido en contra de una Autoridad.

OCTAVA.- En cuanto al procedimientos. En los conflictos que se dan entre Proveedores y Consumidores, o en reclamaciones de éstos en contra de comerciantes, industriales, empresas de participación estatal, etc., la Procuraduría actúa como amigable Compondor desahogándose tales reclamaciones conforme a las reglas procesales que señala el artículo 59, frac. VIII en relación con el Art. 1º de la Ley en comentario, a saber: primera, se cita a las partes a una junta de Conciliación; segunda, si no se logra la avenencia, se les invita para que designen Arbitro a la Procuraduría; Tercera, según el caso, se levanta acta de los términos de la Conciliación o del compromiso Arbitral y cuarto, se dicta el Laudo Arbitral. Las normas que rigen el Procedimiento Arbitral, pueden ser fijadas convencionalmente por los interesados, siendo supletorias las aplicables de la Legislación Civil local, lo que se sugiere debe ser modificado y establecer la aplicación del Código Federal del Procedimientos Civiles.

NOVENA.- El cumplimiento de las Resoluciones emitidas por la Procuraduría. Cuando no se cumpla voluntariamente lo convenido en la Conciliación, o el contenido del Laudo Arbitral, la parte interesada deberá acudir a los Tribunales Ordinarios, para que se ejecuten dichas Resoluciones. La misma facultad tiene el interesado, cuando la otra parte rechaza designar como Arbitro a la Procuraduría; pero para que proceda la promoción ante dichos Tribunales, es preciso exhibir el documento en el que conste que se agotó el Procedimiento Conciliatorio, a que alude el inciso b) del citado artículo.

Las resoluciones que dicte la Procuraduría durante el procedimiento, podrán ser revocables cuando aquélla intervenga como compondor o como árbitro y son recurribles los Laudos emitidos, para efectos meramente de aclaración.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El personal que integra la Dependencia se conforma por el titular de la Procuraduría y su nombramiento. La Dependencia está a cargo del Procurador Federal del Consumidor, nombrado por el Presidente de la República. Debe reunir los requisitos siguientes: ser Licenciado en Derecho (titulado), y ciudadano mexicano por nacimiento. Tiene como atribuciones. Las Facultades del Procurador, son las de representar legalmente a la Procuraduría; Otorgar y Revocar Poderes Generales o Especiales, con o sin cláusula de sustitución; Nombrar y remover al personal de la Institución, fijándole funciones y remuneraciones; crear las unidades técnicas que requiera el organismo; manejar el presupuesto de la Institución; así como, otras atribuciones que le confieran las disposiciones legales o reglamentarias.

DÉCIMA.- Con el propósito de descentralizar sus funciones y hacer más expedita la justicia en favor de los Consumidores, el Procurador Federal del Consumidor ha distado una sede de acuerdos. Los más importantes son: Acuerdo por el que delega facultades en materia de Conciliación y Arbitraje, al Subprocurador Técnico, al Director General, Subdirectores y Jefes de Departamento de Conciliación y Arbitraje, para que tramiten, acuerden y resuelvan los asuntos de su competencia, así como para que firmen la documentación relativa (Diario Oficial de la Federación del 26 de Enero de 1977).

Acuerdo que crea la Dirección de Arbitraje (modificando el acuerdo anterior), dividiendo la Dirección General de Conciliación y Arbitraje, en Dirección General de Conciliación y Dirección General de Arbitraje (Diario Oficial de la Federación del 14 de Marzo de 1978). Acuerdo por el cual el Procurador declara que, en sus ausencias temporales, será suplido por el Subprocurador de Ejecutivo o el Subprocurador Técnico; a falta de ambos, por el Subprocurador de Organización Colectiva (Diario Oficial de la Federación del 27 de Abril de 1978).

Acuerdo por el que el Procurador delega facultades en los Delegados de la Procuraduría Federal del Consumidor en toda la República mexicana, para ejercer las facultades que a esta Dependencia le confiere la Ley Federal de Protección al Consumidor.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

con excepción de las que previenen los artículos 62 y 63 (Diario Oficial de la Federación del 27 de Febrero de 1980).

DÉCIMA PRIMERA.- En cuanto a la naturaleza jurídica de la Procuraduría. Respecto al carácter de esta Autoridad, se han originado algunas discusiones, tanto en la doctrina como en la práctica mexicana. En el ámbito doctrinal, Barrera Graf en contra de lo que expresa la Ley Federal de Protección al Consumidor, afirma que la Procuraduría no es Organismo Descentralizado, pues no constituye una forma de descentralización por servicio, ni realiza un servicio público o de orden técnico; tampoco tiene una fuente propia de ingresos. Además, los actos que efectúa en representación de la población consumidora, no pueden atribuirse a un Órgano Centralizado de la Administración Pública.

Algunos Tribunales colegiados que han conocido de Amparos en los que se discute el carácter de Autoridad de la Procuraduría, han resuelto que el rango de Autoridad de ella es indudable, en razón de que la misma Ley le da esa categoría, habiéndose aceptado también por parte de dichos Tribunales, que tiene facultades sancionadoras.

DÉCIMA SEGUNDA.- La función social de la Procuraduría. Hasta el momento, los resultados sociales de la Procuraduría han sido muy positivos; lo que se comprueba por los datos siguientes: hasta 1981 atendió un total de tres millones once mil asuntos. El 32% de los Consumidores protegidos hasta ese año, han sido personas de bajos ingresos. La Procuraduría realiza una campaña permanente de verificación de precios, normas de calidad y otras características de bienes y servicios, visitando directamente las negociaciones en toda la República Mexicana.

A través de estudios socio-económicos (documentos entre 1976 y 2001), analiza y propone toda clase de rendidas y encaminadas a proteger a los Consumidores. Hasta 1981, se constituyeron 4 mil 746, Comités de Defensa del Consumidor, en toda la República, representando a más de tres millones de personas. Con la realización de 20 mil reuniones aproximadamente, con Organizaciones Colectivas, y con la Asistencia de setecientas

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cuarenta y dos mil personas, el respaldo de material informativo, se ha logrado crear conciencia a la población consumidora de los derechos que en su favor le otorga la Ley, así como sobre la forma de ejercitarlos. Se han instalado módulos de información y Quejas, que atienden un promedio de sesenta mil personas al mes. Se realizan cursos permanentes de capacitación del personal en todas las Áreas del Organismo, con el objetivo de perfeccionar los esfuerzos y la productividad en la atención a los Consumidores. En tres aspectos fundamentales se ha acentuado la labor benéfica de la Procuraduría: 1) En lo económico, como protectora del salario y el patrimonio de la familia mexicana, sobre todo de la de escasos recursos. Los casos en los que ha intervenido, representan, hasta 1981, un total de 9 mil 717 millones de pesos. En lo político, al equilibrar las relaciones económicas entre proveedores y consumidores. 2) En lo social, al encontrar plena vigencia de la Ley en comentario en la solución de los problemas que se presentan diariamente en el tráfico comercial, mediante una intervención eficiente. Los principales giros en los que ha intervenido, son los bienes (compra de casas-habitación, alimentos, aparatos electrodomésticos, vehículos automotores); Y servicios (reparación de aparatos para el hogar,, talleres automotores,, transportes, servicios turísticos, servicios públicos, escuelas particulares).

Las causas que más constantemente originan Reclamaciones ante la Procuraduría, son las de aumentos de precios, incumplimiento de las condiciones contractuales, cobros indebidos, ocultamiento de productos alimenticios, ventas condicionadas, defectos o vicios de fabricación y malas reparaciones. El prestigio de la Procuraduría ha trascendido más allá de nuestras fronteras, habiendo sido visitadas sus instalaciones por diversas comisiones extranjeras que han conocido a fondo sus mecanismos de operación, expresando reconocimiento por el sistema adoptado. Ha recibido elogios del extranjero: "La Procuraduría es vanguardia en el movimiento mundial de los Consumidores..." (Blas Camacho Zancada, Subsecretario de Mercado Interior de España, 24 de Enero de 1980). "Las agrupaciones de defensa de l Consumidor que existe en otras naciones, están a la expectativa de lo que ha logrado México en esa materia, porque es manifiesto que se ha hecho mas allá de lo que están haciendo otras instituciones nacidas con anterioridad en todo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

el orbe" (Anwar Fazal, presidente de la Organización Internacional Consumidores afiliada a la ONU, 7 de Enero de 1982).

En su tarea permanente de Servicio Social, la Procuraduría despliega una amplia campaña publicitaria a través de los más efectivos medios de comunicación masiva (prensa, radio, televisión), con el fin de orientar a la población consumidora tanto en sus compras como en la obtención de servicios.

DÉCIMA TERCERA.- La economía juega un papel preponderante en el desarrollo de una Nación, es por ello que una sociedad fortificada económicamente, es una sociedad sana, la intervención del estado debe darse dentro del aspecto económico de manera decisiva, y no tan tibia como a la fecha viene dándose, un caso es las determinaciones sobre la deuda bancaria, sin embargo, como se advierte del trabajo que presento, la evolución del sistema económico nos lleva a entender que no existe una sociedad equilibrada económicamente, demostrando que los grandes sistemas existentes no responde a las necesidades actuales por lo que es necesario la búsqueda de nuevas alternativas económicas.

El alcance se puede apreciar en la figura del Ombudsman el mundo es significativo hoy en día esta Institución abarca diversos tópicos inclusive el aspecto sexual, sin embargo en nuestro país es una institución que a pesar de tener varios años no esta debidamente nacionalizada ni reconocida dependiendo aun en mucho en sus determinaciones del Ejecutivo por lo que es necesario la autonomía plena de este Organismo, y la dotación de poder coercitivo para darle el carácter de Autoridad no moral sino de fuerza. Y así poder cumplir con su encomienda social.

Es de concluir el trabajo que presento con el señalamiento de la Deficiencia existente en el ámbito profesional, ya que no es común que los abogados de nuestro medio participen en los Procesos Administrativos de Conciliación que celebran las Instituciones Defensores de los Derechos del Pueblo; como tampoco es común que dichos profesionistas

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

se integren al estudio de las normas que regulan dicho actuar, por ello la necesidad de plantearme como trabajo a desarrollar el análisis a algunos preceptos de la Ley Federal de Protección al Consumidor, así como el funcionamiento de este Organismo, para poder contribuir de alguna manera con las personas que con afán de conocer y explorar nuevos terrenos, incursionan en el campo de la Defensa del Consumidor.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFIA.

AGUILAR Cuevas, Magdalena, El Defensor del Ciudadano, Editorial UNAM.

BEXELIUS, Alfred, Los Guardianes de la Ley en Suecia.
Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, Num. 42, 1961.

CARPISO Mac Gregor, Jorge, Derechos Humanos y Ombudsman, Editorial UNAM.
Eficacia y Autoridad de la Sentencia y otros Estudios sobre la Cosa Juzgada, Buenos Aires, Ediar, 1946.

El Ombudsman Escandinavo y el Sistema Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, 1985
El Universidad, Notas de Periódico, Plan de Desarrollo Económico, Enero de 1999.

Enciclopedia Jurídica OMEBA, Buenos Aires, Driskill, 1989

FAIREN Guillien, Víctor, El Ombudsman Parlamento de Finanzas, Madrid, España Caple, S.A., 1984.

FIX Zamudio, Héctor, La Protección Procesal de los Derechos Humanos ante las Situaciones Nacionales. La Solución Escandinava: El Ombudsman., Madrid, 1982

GARCIA Maynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México, UNAM, 1974

GOMEZ Robledo, Antonio Aristóteles, Eficacia Nicomaquea, versión prologo y notas de México UNAM, 1972.

HARNEQUERT, Martha, Economía Política, Editorial Limusa.

J. KAYE, Dionisio, La Ley Federal de Protección al Consumidor, Comentada y Concordada, Editorial, IEESA, México, 1981.

KASPARI, Paavo, Los Guardianes de la Ley en Finlandia, México, FCE., 1973.

LARES, Víctor Hugo, El Consumidor y un Marco Periódico, UNAM, México, 1985.

LE GRAND, André, L' Ombudsman Scandinave. Etudes Comparaves Sur le Controle de la Administración, Paris, 1970.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MESSINEO, Francesco. Manual del Derecho Civil y Comercial. Buenos Aires. Ejea. 1 54.

MOISES Rodríguez, Juan A.. El Oinbudsnian como mecanismo de Fiscalización Gubernamental en Puerto Rico. 1988.

OVALLE Favela José. Comentarios a la Ley Federal de Protección al Consumidor. Editorial

McGRAWHILL., México. 1995.

OVALLE Favela José. Derecho Procesal Civil. Editorial Harla. México. 1994.

PLIEGO Montes. Salvador. la Procuraduría de Justicia en Materia de Derechos Humanos México 1985.

Reflexiones Comparativas sobre el Ombudsman. Memoria de El Colegio Nacional de 1979.

REYES Lopez, Maria Jose. Derecho del Consumo. Editorial General del Derecho Valencia. España. 1993.

ROBLES. Gil y Gil Delegado A.. El Control de la Publicidad.

RODRÍGUEZ, Molinero Marcelino. Metodología de la Ciencia del Derecho. Barcelona Ariel. 1980

RUDHOLM, Sten. Los Guardianes de la Ley en Suecia.

SANTA-Pinter, J.J.. El Ombudsman en Puerto Rico. Tokio. Japón. 1981.

Seminario Judicial de la federación. Séptima Época, Vol. 52. 1ª parte .

SOBREYYRA y Silvia, Ignacio. Teoria de la Norma Jurídica. Editorial Porrúa.

TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa.

ZORRILLA Arena. Santiago. Cómo Aprender Economía. Editorial Limusa

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

151

LEGISLACIONES

Constitucional Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Esfinge. S.A.

Ley Federal de Protección al Consumidor. Editorial McGRAW-HILL.

Código de Comercio. Editorial Porrúa. S.A.

Código Civil del Estado de Veracruz. Editorial Porrúa S.A.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN