



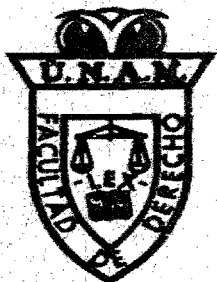
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL

LA EJECUCION DE LOS CONVENIOS CELEBRADOS ANTE LA
PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR EN VIA
MERCANTIL.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A ,
VLADIMIR RAYMUNDO TRUJILLO DOMINGUEZ

ASESORA: LIC. BLANCA ROSALIA FERNANDEZ ROMERO



MEXICO, D. F.

2006

0352634



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION ESCOLAR
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
P R E S E N T E.

El alumno: VLADIMIR RAYMUNDO TRUJILLO DOMINGUEZ, realizó bajo la supervisión de este Seminario el trabajo titulado: "LA EJECUCION DE LOS CONVENIOS CELEBRADOS ANTE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR EN VIA MERCANTIL", con la asesoría de la LIC. BLANCA ROSALIA FERNANDEZ ROMERO, que presentará como tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El mencionado asesor nos comunica que el trabajo realizado por dicho alumno reúne los requisitos reglamentarios aplicables, para los efectos de su aprobación formal.

En vista de lo anterior, comunico a usted que el trabajo de referencia puede ser sometido a la consideración del H. Jurado que habrá de calificarlo.

Por sesión del día 3 de febrero de 1998 del Consejo de Directores de Seminario se acordó incluir en el oficio de aprobación de tesis la siguiente leyenda que se hace del conocimiento del sustentante:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Atentamente.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU".

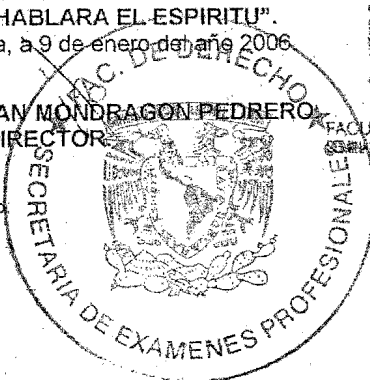
Ciudad Universitaria, a 9 de enero del año 2006

DR. ALBERTO FABIAN MONDRAGON PEDRERO
DIRECTOR



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL

c.c.p. Secretaría General de la Facultad de Derecho
c.c.p. Archivo Seminario.
c.c.p. Alumno.



**TEMA: LA EJECUCION DE LOS CONVENIOS
CELEBRADOS ANTE LA PROCURADURIA
FEDERAL DEL CONSUMIDOR EN VIA
MERCANTIL**

**CAPITULO I. ANTECEDENTES DE LA
PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR**

1. Derecho Comparado	1
2. En México	23

CAPITULO II. CONCEPTOS FUNDAMENTALES

1. Autoridad	37
1.1. Autoridad administrativa	38
1.2. Autoridad jurisdiccional	42
2. Jurisdicción	43
3. La Procuraduría Federal del Consumidor como autoridad	45
4. Naturaleza Jurídica de la Procuraduría Federal del Consumidor	47
5. Atribuciones y facultades de la Procuraduría Federal del Consumidor	51
5.1. Facultad de representación	52
5.2. Facultad de Estudio y consulta	54
5.3. Facultad de Excitación.	56
5.4. Facultad de Inspección y Vigilancia	58
5.5. Facultad de Consignación.	60
5.6. Facultad de Propuesta al Ejecutivo Federal	61
5.7. Facultad de Autoridad.	62
6. Competencia de la Procuraduría Federal del Consumidor	64
7. Consumidor y proveedor	76
8. Proceso, procedimiento, contrato y convenio en la Procuraduría Federal del Consumidor.	82

**CAPITULO III. EL PROCEDIMIENTO
CONCILIATORIO ANTE LA PROCURADURIA
FEDERAL DEL CONSUMIDOR**

1. Recepción de la reclamación	90
2. Formas de presentar la reclamación	91
3. Procedencia de la reclamación	93
4. Rendición del informe	96
5. Procedimiento conciliatorio	98
6. Función del conciliador	101

**CAPITULO IV. LA EJECUCION DE LOS CONVENIOS
CELEBRADOS ANTE LA PROCURADURIA FEDERAL
DEL CONSUMIDOR**

1. La ejecución de los convenios en vía mercantil	108
2. La ejecución de los convenios en la vía establecida en el código de procedimientos civiles para el Distrito Federal	116
3. Propuesta	119
Conclusiones.	126
Bibliografía.	128

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el
contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: VLADIMIR VASIMIRO

TRUSILLO OORINQUEZ

FECHA: 16-Febrero-2006.

FIRMA: [Firma]

A mi madre Remedios, por haberme dado la vida, su amor, así como su ejemplo de constancia y dedicación.

A mi padre Raymundo, por enseñarme a conseguir las cosas con el sudor de la frente.

A mi hermana Nuri, por su apoyo en los momentos en que más la he necesitado.

A mi hermano Raymundo, por ser el ejemplo de superación y conocimiento en mi camino, además de ser mi amigo incondicional.

A mis amigos: Claudia, Leonel y Andrés, por enseñarme el significado de la amistad, por estar conmigo en las buenas y en las malas.

A mi asesora Rosalía, por su ayuda y sobre todo, su comprensión brindada para la realización del presente trabajo.

ABREVIATURAS MAS UTILIZADAS.

CEE	Comunidad Económica Europea.
IOCU	International Organization of Consumer Union.
CEC	Comité Asesor para los Consumidores.
PROFECO	Procuraduría Federal del Consumidor.
LFPC	Ley Federal de Protección al Consumidor.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
LFEP	Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
CFPC	Código Federal de Procedimientos Civiles.
CCF	Código Civil Federal.
RPFC	Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor.
EOPFC	Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor.
Ob. Cit.	Obra citada
Págs.	Páginas.
C. Co.	Código de Comercio.
Cfr.	Confrontar.

INTRODUCCION.

Con el crecimiento de la población y el avance de las relaciones comerciales, la gente, se empezó a dar cuenta de que dentro de dichas relaciones, quien tiene ventaja, son los productores y vendedores con respecto de los consumidores, parte débil en las relaciones de consumo.

En efecto, a través del tiempo han aumentado las relaciones de consumo, y con ellas, las controversias en dicha materia, lo que generó por una parte, la creación de la PROFECO, y posteriormente, el crecimiento de dicho organismo, con sus diferentes delegaciones en todo el territorio nacional, resaltando la importancia de dicha institución en nuestra vida diaria.

Hay que tomar en cuenta que dentro de las relaciones de consumo, se generan derechos y obligaciones para las partes que intervienen en ellas, consumidor y proveedor, entonces, es necesario determinar cuál será la legislación aplicable cuando se trate de dirimir las diferencias existentes entre las partes, cuál será la autoridad que conozca de ellas, así como las vías que existen para dirimir los conflictos entre las partes, por ello, a través del desarrollo de la presente investigación, se aclara tanto la legislación aplicable, la autoridad competente y las vías existentes en las relaciones de consumo.

La relación que surge entre consumidores y proveedores en la actividad comercial de intercambio de bienes y servicios, es especial, y no puede ser comparada con ninguna otra, por eso es que la PROFECO, es una institución que siempre va a proteger a la parte más débil.

Con la creación de la PROFECO, se creó una nueva sub rama del derecho Social, el Derecho del Consumo, ya que el antecedente más próximo del Derecho Social, lo encontramos en el Derecho del Trabajo, por lo anterior, es que la Procuraduría privilegia la defensa de los

consumidores sobre cualquier interés personal o de grupo, contrario a lo que sucede dentro de otras ramas del Derecho, como ocurre por ejemplo, en el Derecho Privado.

En la vida diaria, el consumidor sufre engaños tan pequeños, que sería ridículo acudir a los tribunales para dirimir un conflicto de este tipo, por lo tanto, no existe interés suficiente para intentar una acción tan larga, cara y sofisticada, dentro de la cual invariablemente se tendría que contratar los conocimientos de un abogado, como ocurre dentro del Derecho Civil y el Mercantil.

A mi parecer, lo que el legislador quiso hacer con la creación de la Ley Federal de Protección al Consumidor, es que para la defensa de este grupo social y el ejercicio de sus derechos, el lenguaje de sus normas protectoras y el acceso a la justicia en este tipo de relaciones, sean comprensibles para cualquier persona, es decir, para el ciudadano común y corriente.

Considero que es en razón de los factores económicos, que un gobierno como el de México, está obligado a adoptar una política económica y una legislación calificada, protectora de las capas sociales populares, permitiendo desarrollar su acceso al consumo, y al mismo tiempo, el de salvaguardar un mínimo de independencia económica al país, es decir, por un lado se protege los intereses del público consumidor, y por otro, se permite el libre acceso de los consumidores al mercado, lo que propicia el libre tránsito de productos y servicios.

Así, creí conveniente para la realización del presente trabajo, tratar de establecer cual es la vía mediante la cual los consumidores pueden hacer efectivo un convenio que previamente fue celebrado ante la PROFECO, una vez que presentó una queja en contra de un proveedor que se cree incumplió con lo pactado.

Sin embargo, antes de llegar a ello, es necesario determinar históricamente en donde se encuentran los antecedentes a nivel mundial respecto de la protección de los consumidores, por lo anterior, dentro del primer capítulo se podrá saber el primer país que dentro de sus leyes se encuentra la regulación en las relaciones de consumo, asimismo se hace una comparación con algunos de los distintos países del mundo en donde se protegen a los consumidores, el cual incluye su legislación y los órganos con que cuentan los consumidores para la protección de sus derechos.

Dentro del primer capítulo, se realiza un breve análisis de cómo se han dado históricamente las relaciones de consumo en el país, quince siglos antes de la era cristiana, pasando por la época colonial, pasando por la época independiente, hasta llegar a la época actual.

Ya dentro del capítulo segundo, creí necesario explicar los principales conceptos con que nos podemos encontrar al iniciar una queja ante la Procuraduría, explicando lo que debemos entender cuando escuchamos hablar de la palabra *autoridad*, igualmente analizamos la naturaleza jurídica de la PROFECO, sus atribuciones y facultades, las ocasiones en que es competente la misma, y lo principal, los sujetos que son regulados por la Ley Federal de Protección al Consumidor: consumidor y proveedor.

Por otro lado, ya dentro del capítulo tercero, se analiza a detalle el procedimiento conciliatorio, desde su inicio, explicando las distintas etapas del mismo, hasta llegar a su conclusión, el cual sin entrar a mayores detalles, adelantamos que dicho procedimiento puede culminar con la celebración de un convenio, con la sujeción de las partes al arbitraje o dejando a salvo los derechos de las mismas, para hacerlo valer en la vía y forma que mas le convenga.

Para culminar la presente investigación, se analizan las formas en que se pueden ejecutar los convenios que fueron celebrados ante la PROFECO, con sus ventajas y desventajas de cada uno de ellos.

Ya por último, dentro del cuarto capítulo, se explica la propuesta y lo que fue, al mismo tiempo, el motivo de la realización del presente trabajo, es decir, al considerar insuficientes las vías establecidas en la legislación actual para la ejecución de los convenios celebrados ante la PROFECO, fue que se realizó la propuesta planteada dentro de esta tesis profesional.

Esperando que este trabajo no sólo sirva para obtener un título profesional, sino que tomando en cuenta que todas las personas formamos parte de ese grupo tan amplio llamado *consumidores*, es que pretendo que este trabajo no sólo sirva para el dicho fin, sino que el mismo sea una guía para todos nosotros: *consumidores*.

LA EJECUCIÓN DE LOS CONVENIOS CELEBRADOS ANTE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR EN VÍA MERCANTIL

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

1. DERECHO COMPARADO.

Ante tanta simulación y engaño en contra de los consumidores se ha dado una lucha contra las injusticias brindadas por el mercado. Dicha lucha no es nueva, porque los problemas del consumidor tampoco lo son. Desde hace 3 mil 500 años los hititas ya tenían un "Código del consumidor" el cual buscaba prevenir el engaño por lo que hacía al consumo de alimentos.¹

Por otro lado, en el imperio Romano también se trató de prevenir los engaños mediante el arbitraje; en la Edad Media se castigaba, entre otros a los panaderos abusivos, es así como vemos a través del tiempo, mujeres y hombres han salido a las calles demandando, ya sea precios justos o el libre acceso a los alimentos básicos.²

ESTADOS UNIDOS.

El consumidor, con la poca información con que contaba sobre los bienes y servicios que ofrece el mercado y sobre los derechos y obligaciones, debía enfrentar solo sus relaciones de consumo con proveedores que contaban con mayor información y experiencia. Sin embargo, desde la primera mitad del siglo XX se manifestaron los primeros movimientos de los consumidores denominado *consumerism*, que

¹ Cfr. Lomeli Escalante, Arturo, en el texto. Varios autores. El Consumo al final del milenio. 1ª edición. editada por la Procuraduría Federal del Consumidor. México. 1997. Pág. 111.

² Cfr. Lomeli Escalante, Arturo en el texto. Varios autores. El Consumo al final del milenio. Ob cit. Pág. 111.

reclamaron nuevas regulaciones sobre cuestiones específicas, particularmente en los Estados Unidos de América.³

Es necesario pues, aclarar la diferencia existente entre dos palabras que para algunos son sinónimos, tales como consumismo y el consumerismo o *consumerism*, por lo que debemos entender por la primera de ellas como: "... una actitud o actividad de consumo que se caracteriza por ser compulsiva, irrefrenable e irracional, que nos lleva a consumir por consumir de manera insensata"⁴; por la segunda de ellas debemos entender al movimiento de los consumidores organizados que pretende ser la respuesta a la problemática del consumismo.

La Liga Nacional de Consumidores creada en 1899, se considera la agrupación de consumidores más antigua, y a ella se le debe la primera Ley de protección al consumidor norteamericana, la Ley de Alimentos y Medicamentos de 1906.

Según datos recientes, no es sino hasta las primeras décadas del siglo pasado que nacieron los grupos de consumidores independientes que lucharon por la defensa de sus derechos. El modelo original de estas organizaciones surgió en Estados Unidos, a finales de la década de 1920, como respuesta al desarrollo de tecnologías de fabricación de dudosa ética y al avance de la publicidad, los cuales condicionaban las decisiones de los consumidores, lo que llevó a los consumidores a la realización de pruebas independientes destinadas a informarlos de manera objetiva.

Pocos años después de la gran crisis económica de 1929, surgió en un grupo de ciudadanos norteamericanos que tenían la inquietud de crear una organización dedicada de manera independiente, a realizar pruebas sobre la calidad de los bienes y servicios y difundir sus resultados, con el

³ Cfr. Ovalle Favela, José. Derechos del Consumidor. 1ª edición. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cámara de Diputados y la Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2000. Pág. 3.

⁴ Lomeli Escalante, Arturo. en el texto. Varios autores. El Consumo al final del milenio. Ob. Cit. Pág. 108.

fin de que los consumidores tuvieran un conocimiento más preciso a la hora de realizar sus compras. Es la Unión de Consumidores de Estados Unidos, fundada en 1936, la que se especializó en la realización de pruebas comparativas y en la publicación de revistas y materiales didácticos.

Así fue como se fundaron la Consumers Research en 1929 y la Consumers Union of U.S. Inc. en 1936, cuya publicación mensual se denominaba *Consumer Report*. En 1960 el movimiento se hizo internacional con la creación de la IOCU, hoy Consumers Internacional, y a partir de entonces, durante los últimos 35 años han nacido organizaciones de consumidores en cerca de 80 países y la antigua IOCU cuenta hoy con más de 170 organizaciones localizadas en todo el mundo.⁵

De acuerdo con el autor José Ovalle Favela, los inicios de este movimiento (consumerism) se da con tres acontecimientos: ⁶

El primero de ellos, se desarrolló en Estados Unidos en la primera década del siglo XX, el cual fue provocado, entre otros factores, por el aumento de los precios, los escritos polémicos de Upton Sinclair y los escándalos relativos a las sustancias farmacéuticas. Este movimiento culminó con la aprobación de la Ley sobre Genuinidad de las Sustancias Alimenticias y Farmacéuticas de 1906; de la Ley sobre Inspección de Carne del mismo año, y con la creación de la Comisión Federal para el Comercio.

Es de señalar que el autor Guido Alpa dentro del Coloquio Internacional de protección jurídica del débil en el consumo⁷, señala que el movimiento de los consumidores se originó en 1928 con la fundación de una organización conocida como "Consumer Union" (unión de

⁵ Ibidem. Pág. 112.

⁶ Cfr. Derechos del Consumidor. Ob. Cit. Págs. 3 y 4.

⁷ Cfr. Sánchez Cordero Dávila, Jorge A. La protección del Consumidor. 1ª edición. Coedición entre la Universidad Nacional Autónoma de México y la Editorial Nueva Imagen. México. 1981. Pág. 24.

consumidores), la cual fue creada por un economista y un ingeniero que trabajaban en la "American Bureau of Standad" y que consideraban que el público debía tener acceso a los resultados de las encuestas comparativos efectuados por el gobierno norteamericano antes de decidirse por una determinada adquisición.

La segunda protesta de los consumidores tuvo lugar sobre la mitad del decenio de los treinta, la cual fue motivada por un exagerado aumento de los precios al consumidor en plena época de depresión económica, el escándalo de la sulfanilamida (sustancia de uso oftálmico el cual es la base de diversos medicamentos por su acción bacteriana en el tratamiento por infecciones de los ojos) y la huelga de las amas de casa en Detroit. Dicha protesta culminó con las reformas para fortalecer la Ley sobre la Genuinidad de las Sustancias Alimenticias y Farmacéuticas y con la ampliación de los poderes normativos de la Comisión Federal para el Comercio, para combatir las actividades y las prácticas ilícitas o fraudulentas.

El tercer movimiento de los consumidores, se inició a mitad del decenio de los setenta, y es el resultado de una compleja convergencia de circunstancias, de las cuales una de las más importantes es el contraste entre las prácticas habituales de comercio y los intereses a largo plazo de los consumidores.

Posteriormente a las guerras mundiales y a la apertura comercial entre los países, se ha tomado conciencia del papel del consumidor en las transacciones comerciales. En este sentido en el año de 1962 el Presidente John Fitzgerald Kennedy, envió un mensaje al Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica en el que declaró: "... por definición, los consumidores nos incluye a todos. Somos el mayor grupo económico que afecta y es afectado por casi toda decisión económica, pública o privada. Somos sin embargo, el único grupo importante cuyas opiniones a menudo

no son oídas..."⁸, destacando así la coexistencia del derecho de los consumidores dentro del ámbito general de la justicia.

En marzo de 1962, el presidente John F. Kennedy propuso el derecho a ser informado como un derecho fundamental de los consumidores, en la directiva que formuló al Consejo de Consulta de los Consumidores, el cual se erige como la base de la defensa de los intereses de los consumidores.

En 1962 el presidente Kennedy proclamó la Ley de los Derechos del Consumidor y entre esos primeros derechos se encuentra el derecho a ser informado, a elegir y a ser escuchado.

Dicha Ley solicitaba la acción de los legisladores y de la administración central a fin de que garantizaran esos derechos y estableciera un Consejo de Asesoría al Consumidor como la primer acción de una estructura permanente de protección al consumidor dentro del gobierno federal.

En el vecino país las organizaciones de consumidores han adoptado nuevas leyes federales de protección al consumidor, obteniendo un logro importante con la adopción de una nueva ley en 1992, la cual reglamenta la información de nutrición en el empaque de productos alimenticios.

En los Estados Unidos existen muchas dependencias federales que protegen a los consumidores, como la Comisión Norteamericana de Seguridad del Producto para el Consumidor, la Administración Nacional de Seguridad en las Carreteras, la Comisión Federal de Comercio, entre otras, coexistiendo con diversas oficinas del consumidor a nivel del gobierno estatal y local, las cuales se encargan de impedir prácticas

⁸ Procuraduría Federal del Consumidor. Manuales de Educación para el Consumo. Derechos del Consumidor. Editado por la PROFECO. México. 2001. Pág. 2.

injustas, comprobando que se apliquen las leyes estatales o locales para la protección de los consumidores.

En Estados Unidos hay leyes distintas que benefician al consumidor a nivel federal, a nivel estatal y en algunas zonas se puede hablar de un nivel municipal y hasta ciudadano, un negocio puede estar sujeto a más de una ley, a más de un gobierno y a más de un requerimiento, y en distintos lugares del país. Cabe destacar que en Estados Unidos el consumidor puede acudir a las cortes para exigir el cumplimiento de sus derechos bajo esas leyes y contar con el apoyo de agencias gubernamentales para dichos reclamos.

EUROPA.

La organización de los consumidores en Europa, tuvo sus primeras manifestaciones en las sociedades cooperativas a mediados del siglo XIX, formada por los trabajadores europeos, en la época de la lucha contra la miseria y la sobreexplotación que la Revolución Industrial les imponía. La primera cooperativa de la historia fue una cooperativa de consumo, la cual estaba formada por 28 obreros del poblado inglés de Rochdale.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el movimiento organizado de los consumidores se extendió a otros países desarrollados. En 1947 se crearon asociaciones de consumo en Dinamarca y Canadá.

La Comunidad Económica Europea, desde este momento identificada por sus siglas CEE, según Jorge A. Sánchez Cordero Dávila se creó *"... en el año de 1957, conformada por once países miembros, dicha organización se preparaba para convertirse en una auténtica potencia mundial cuyo objetivo era el progreso y la solidaridad entre los pueblos en la búsqueda de la libertad y la cooperación."*⁹

⁹ Ob. Cit. Pág. 19.

Actualmente a este organismo se le denomina Unión Europea, en un principio se formó por once países, actualmente la Unión Europea cuenta con 25 países miembros los cuales son: Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovaquia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa y Suecia.

La creación de la CEE se reflejó en todos los sectores, a todo nivel, incluso en materia de protección al consumidor, de control de las actividades empresariales, de acción de los poderes públicos entre otros.

Los efectos de la nueva sociedad del consumo vinieron a demostrar la necesidad de una intervención institucional en el mercado con el objeto de proteger a los ciudadanos más débiles, los consumidores.

Fue así, que apareció progresivamente lo que hoy se denomina como Derecho del consumo, del cual podemos decir que no todos los sistemas legales de los estados miembros de la CEE tienen una rama del Derecho denominado como Derecho del consumo, sino que dicha rama del Derecho se encuentra dividida entre el Derecho civil y el mercantil, el Derecho administrativo y el Derecho penal.

En este orden de ideas, se puede afirmar que este conjunto de normas abarca los diversos instrumentos de protección de los consumidores adoptados por diversas instituciones.

Lo que se denomina como Derecho del Consumo, no es más que la suma total de los instrumentos de los que se sirve el Estado para constituir, definir e intervenir en el mercado con objeto de proteger al consumidor final de bienes y servicios.

El movimiento para la protección del consumidor en Europa, se trata de una historia reciente, la cual comienza con la tradición del *consumerism* norteamericano transplantada de las *affluent societies*.

El *consumerism*, como movimiento de protección al consumidor se originó en Europa en la década de 1950, misma que se consolidó a principios de la de 1960.¹⁰

El movimiento de protección al consumidor fue introducido en Europa desde Estados Unidos, en donde se originó en 1928 con la fundación del *Consumer Union* ó unión de consumidores.

En 1947, se creó en Europa el Consejo danés del consumidor (Forbrugeraadet) la cual es la primera organización privada de consumidores y a finales de los años 50's comenzaron a aparecer organizaciones similares en países de Europa Occidental.

En el decenio de los sesenta, el movimiento de los consumidores se extendió también a los demás países europeos. Surgen asociaciones privadas de consumidores; se imprimen revistas y artículos en defensa de los consumidores, aparecen las primeras transmisiones radiofónicas y televisivas dedicadas a la información y a la educación de los consumidores; se realizan congresos y debates sobre la posición de los consumidores y sus derechos, dando como resultado la creación de organismos administrativos para la tutela de los intereses de los consumidores en Francia, Holanda, Suecia e Inglaterra.

De acuerdo con el Consumatore Nelia Comunita Europea¹¹, en octubre de 1972 los jefes de estado o de gobierno declararon que: "La expansión económica debe permitir, como prioridad, la atenuación de las

¹⁰ Cfr. Sánchez Cordero Dávila, Jorge A.. La protección del Consumidor. Ob. Cit. Pág. 23.

¹¹ Así se nombró a un documento emitido por la Comunidad Económica Europea en donde se narra brevemente la historia del movimiento de protección al consumidor, el cual cita en su obra el maestro Jorge A. Sánchez Cordero Dávila. La protección del Consumidor. Ob. cit. Pág. 23.

desigualdades de las condiciones de vida, que debe lograrse con la participación de todas las fuerzas sociales y de traducirse en el mejoramiento tanto de la calidad, como del nivel de vida".¹²

De acuerdo con texto anterior, se confía a la Comisión de la CEE la misión de llevar a cabo un programa de directivas tendientes a proteger a los consumidores en todos los sectores de la vida comercial, poniéndose en marcha numerosas iniciativas, algunas de las cuales ya han sido realizadas con éxito, incitando a los legisladores nacionales a introducir o perfeccionar medidas de protección al consumidor.

Más tarde, el director de Servicio para el Ambiente y la Tutela del Consumidor de la CEE, Michel Carpentier manifestó que debido a las circunstancias en que viven los consumidores, en una primera etapa, estos se han visto obligados a defenderse y a buscar protección, por lo que ahora deben pasar a la fase de consolidación y reflexionar sobre su responsabilidad en la vida contemporánea.¹³

Las asociaciones de consumidores desarrolladas en Francia, Alemania, y Gran Bretaña tienen el objetivo primordial de controlar la calidad de los productos, el control de los precios, el reforzamiento del poder contractual del consumidor, es decir, persiguen fines específicos, estimulando los poderes públicos.

En 1973, la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa emitió la resolución 543/73, con la que se aprobó el texto definitivo de la Carta Europea de Protección de los Consumidores. Esta Carta reconoció cuatro derechos fundamentales de los consumidores, mismos que a continuación se enuncian:¹⁴

¹² Consumatore Nella Comunità. Europa 1978. citada en Sánchez Cordero Dávila, Jorge A. La protección del Consumidor. Ob. cit. Pág. 20.

¹³ Cfr. Idem.

¹⁴ Cfr. Ovalle Favela, José. Derechos del Consumidor. Ob. Cit. Págs. 5 y 6.

- a) El derecho a la protección y a la asistencia de los consumidores, el cual debía traducirse en un fácil acceso a la justicia y en una racional administración de la misma, debiendo ser protegidos de todo daño económico o material, provocado por bienes de consumo.
- b) El derecho a la reparación del daño que sufriera el consumidor por la circulación de productos defectuosos o la difusión de mensajes erróneos o engañosos, instituyendo controles sobre los productos del mercado y sobre su composición y etiquetado.
- c) El derecho a la información y a la educación, no solo para la obtención de información correcta sobre la calidad del producto, sino también para verificar la identidad de los proveedores y para cualquier otro aspecto del producto.
- d) El derecho de los consumidores a organizarse en asociaciones y a ser representados en diversos organismos.

La Carta Europea, fue el primer documento que reconoció los derechos de los consumidores, siendo el modelo que guiaría a los ordenamientos de los países miembros de la Comunidad Económica Europea (actualmente Unión Europea).

Para tratar de ayudar a los consumidores, los gobiernos incentivaron nuevas propuestas de ley, instituyeron entes gubernamentales *ad hoc*, delegaron las responsabilidades en el sector a diversos ministros, con sus diferentes matices de país en país.

De acuerdo con el Consumatore Nella Comunità europea, las organizaciones de consumidores pueden subdividirse en tres grupos:

1. Las organizaciones financieramente independientes, que son las que se autofinancian con las cuotas aportadas por los miembros y con la venta de los resultados de encuestas.
2. En segundo lugar existen las organizaciones parcialmente financiadas por los gobiernos con diversos porcentajes de financiamiento.
3. Por ultimo, las instituidas por el gobierno federal como en Alemania la "Stiftung Warentest" creada en 1964 para informar al consumidor sobre la calidad de los bienes y los servicios ofrecidos por el mercado.

Por ejemplo, en Francia y el Reino Unido los gobiernos han instituido un organismo único encargado de los asuntos del consumidor los cuales son *Secretariat d'Etat á la Consommation francaise auprés de l'Economie et des Finances* y el *Department of Prices and Consumer Protection*, respectivamente.¹⁵

Por otro lado en Bélgica, Dinamarca, Alemania, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Países Bajos, tales cuestiones son tratadas por uno o varios ministerios, ya sea el de Sanidad, de Asuntos Económicos, de Agricultura o cualquier otro.

Todos los estados miembros de la CEE, poseen una legislación especial tendiente a proteger a los ciudadanos de los productos peligrosos, ya sea mediante etiquetas informativas, normas sobre la composición de los productos, normas obligatorias de seguridad, o la combinación de estos tres elementos.

¹⁵ Ibidem. Pág. 26.

En 1960, cinco grupos de consumidores de Estados Unidos, Australia, Inglaterra, Bélgica y Holanda, crearon en la Haya, Holanda, la Organización Internacional de Asociaciones de Consumidores (International Organisation of Consumers Union, IOCU por sus siglas en inglés).¹⁶

Con la creación de la IOCU y de otras organizaciones, han surgido hasta nuestros días grupos de consumidores enfocados hacia una forma de manifestaciones interesadas en un tema particularmente conflictivo del consumo, como la salud, los medicamentos, la lactancia materna contra la alimentación de biberón, los productos orgánicos contra agroquímicos, tabaquismo, alimentos transgénicos, etcétera.

En general, puede decirse que todos los estados miembros de la CEE han tratado de mejorar, en los últimos años, los sistemas de defensa al consumidor. Por ejemplo, en 1947 se creó en Dinamarca un *ombudsman* del consumidor y en 1975 una oficina de reclamo para el mismo, mientras que el Reino Unido ha instituido un procedimiento especial de arbitraje para los reclamos inferiores a las 100 libras esterlinas.

En octubre de 1972 los nueve jefes de estado o de gobierno de la CEE decidieron reforzar el Fondo Social Europeo, instituir un fondo regional y solicitar a la Comisión la preparación de programas para la protección del ambiente y los consumidores. En 1973 la Comisión adoptó tres importantes iniciativas:

La institución el 1° de enero de 1973, del Servicio "Condiciones ambientales y protección a los consumidores", el cual remplazó a la anterior unidad administrativa para los asuntos del consumidor, que formaba parte de la dirección general encargada de la competencia. Su

¹⁶ Procuraduría Federal del Consumidor. Manuales de Educación para el Consumo "Consumidores Organizados". Ob. Cit. Pág. 2 y 3.

función consiste en salvaguardar los intereses del consumidor en los Estados miembros y queda bajo la directa responsabilidad de un comisario europeo.

La segunda iniciativa, consiste en la creación de un comité asesor para los consumidores (CEC) que transmita a la Comisión los puntos de vista de los trabajos llevados a cabo a nivel comunitario. EL comité está constituido por veinticinco miembros; 15 delegados de organizaciones consideradas como representativas de los consumidores, 4 expertos nombrados por tales organizaciones y 6 expertos independientes designados por el servicio -Condiciones ambientales y protección al consumidor-.

La tercera iniciativa fue la invitación formulada al servicio "Condiciones ambientales y protección al consumidor", instituido a fin de preparar un programa previo para una política comunitaria de protección e información al consumidor.

A fin de comprender mejor el sistema de protección de los derechos de los consumidores es necesario revisar los modelos de protección al consumidor en la CEE los cuales son tres:¹⁷

a) *El modelo de la Autoprotección*, el cual implica la acción de los consumidores; la principal característica de este modelo es que se trata de una acción autónoma, libre y espontánea, desligada de la acción del legislador.

Esta acción sólo resulta posible cuando las asociaciones de consumidores son fuertes y pueden imponer su voluntad ante el trato de las empresas.

¹⁷ Ibidem. Pág. 26.

Uno de sus inconvenientes es, que debido a la acción desorganizada de múltiples grupos de consumidores puede debilitar a la parte del consumidor, y favorecer indirectamente a la contraparte, es decir, al sistema de las empresas.

b) *El control judicial*, es el modelo más difundido y el que la propia CEE ha tratado de introducir a las legislaciones en los que la protección al consumidor es todavía débil.

Los inconvenientes de este medio de control son que en todos los casos en que el juez debe resolver controversias surgidas entre el consumidor particular y la empresa, se aplican reglas tales como el acuerdo de intereses privados o acuerdo de voluntades (*pacta sunt servanda*), desligado a ejercer formas de control social sobre la actividad empresarial.

Un inconveniente más, consiste en la iniciativa de parte, en donde forzosamente debe existir la iniciativa del consumidor lesionado en sus intereses o hasta en su integridad física, es decir, las demandas judiciales y solo estas, son las que instan al órgano jurisdiccional, las demandas judiciales representan el único acto introductorio del juicio y por lo tanto el momento fundamental del medio de control. Es así que quedan fuera del área de los intereses susceptibles de ser protegidos, todos aquellos casos en que aun en que el consumidor hubiera sufrido un perjuicio, decide no iniciar el procedimiento contra una empresa por temor a salir perdiendo, para no afrontar riesgos y grandes gastos, o bien porque se trate de una hipótesis en que el daño sea mínimo o más grave aún se trate del caso en que el consumidor ignora sus propios derechos.¹⁸

El modelo judicial se basa primordialmente en reglas de derecho privado. El principio de libertad contractual y de autonomía de negociación confiere a la empresa el poder de imponer a la contraparte

¹⁸ Ibidem. Pág. 29.

más débiles cláusulas de exoneración de responsabilidad, de limitación de la garantía, impone al consumidor el deber de probar, entre otras.

c) *El control administrativo*, implica una reforma del aparato burocrático, con atención especial a la protección del consumidor siguiendo la dirección del consumerism, pero no desde un punto de vista individual, sino desde el punto de vista colectivo.

Dentro de este tipo de control se encuentran dos modelos alternativos; el primero que constituye un organismo del aparato público, centralizado y dentro de la estructura de las organizaciones ministeriales, siendo este el modelo francés; el segundo se basa en la actividad de un órgano independiente, con funciones propias, no centralizado, tal como sucede en Suecia.

Al hablar de este tipo de control de protección tenemos que entender que se oponen a la autoprotección o a la protección judicial, ya que estos están organizados entorno a organismos estatales, ya sea federales, regionales o locales.¹⁹

El 14 de abril de 1975, se aprobó el Programa preliminar de la CEE, para una política de Protección e Información a los consumidores, que reordenó sistemáticamente todas las iniciativas que protegían a los consumidores, reconociéndose cinco derechos fundamentales:

El derecho a la protección de la salud y la seguridad de los consumidores. El cual se refiere a que los bienes y servicios adquiridos por los consumidores no presenten peligro para la salud o seguridad de estos últimos.

El derecho a la protección de los intereses económicos de los consumidores. Los consumidores deben ser protegidos contra los

¹⁹ Ibidem. Pág. 34.

contratos de adhesión o aquellos que son establecidos unilateralmente, las condiciones abusivas de crédito, y en general contra los daños provocados a sus intereses económicos por un producto defectuoso o un servicio deficiente.

El derecho a la reparación de los daños. Debiendo recibir los consumidores, asesoramiento y asistencia en materia de quejas, además de tener derecho a una justa reparación en caso de perjuicio, mediante procedimientos rápidos y poco costosos.

El derecho a la información y a la educación de los consumidores. Ya que todos los compradores deben disponer de una información suficiente que le permita conocer las características esenciales de los bienes y servicios que le ofrece el mercado. Deben poner a disposición de las personas medios educativos para que puedan actuar como consumidores informados, capaces de elegir con claridad entre los bienes y servicios.

El derecho a la representación y a ser escuchado. Los consumidores deben ser consultados y escuchados cuando se tomen decisiones que les afecten, sobretudo, a través de las asociaciones que tienen interés en la protección e información de los consumidores.

ALEMANIA.

En el año de 1983, en la Ciudad de Bonn, se creó la Asociación de Consumidores, aceptando la actividad privada en materia de consumo, dándose información al público a través del Instituto del Consumidor, existiendo ciertas organizaciones limitadas a temas particulares que atañen al interés colectivo donde resulta que los organismos situados en el gobierno con fines de defensa al público son: EL Comité de Consumidor, Ministerio para la Nutrición, Agricultura y el Bosque y el Consejo en el Ministerio de Economía.

Es de señalarse que el modelo de protección al consumidor denominado de "autoprotección", se ha desarrollado en los países donde el asociacionismo se encuentra más desarrollado como en los países de Europa del norte sobre todo en los países regidos por formas de socialdemocracia, como en Alemania.²⁰

Por ejemplo, en este país, los productores de autotransportes y las asociaciones de consumidores han llegado a un acuerdo para resolver las controversias relacionadas con la circulación de productos defectuosos sin tener que acudir a los tribunales ordinarios, sino a través de organismos de arbitraje expresamente creados, tratándose así de una acción autónoma desligada del legislador y por tanto libre y espontánea. Estas acciones solo son posibles cuando las asociaciones de consumidores son fuertes y pueden imponer su voluntad en las negociaciones frente a las empresas.

ESPAÑA

Es de todos sabido que España, fue un país invadido por el Imperio Romano, por lo que en España se aplicaba la legislación romana y como consecuencia de ello se estableció la figura del arbitraje como un medio de solución de controversias.

Sin embargo, la dominación romana culminó a principios del siglo V, al sufrir España una nueva invasión a cargo de los pueblos Bárbaros del Norte, lo que por supuesto trajo consigo un nuevo derecho el cual influyó en el ya establecido, pero sin embargo no fue posible sustituirlo, ya que el derecho Romano era más avanzado. No obstante, estas dos corrientes del derecho dieron origen a un nuevo derecho recopilándose en lo que se conoce como Fuero Juzgo, dentro del cual encontramos la autorización de las partes en el nombramiento de árbitros designados por

²⁰ Ibidem. Pág. 36.

las partes para resolver los conflictos en las relaciones entre vendedores y compradores.²¹

En la Constitución de Cádiz de 1812, en su artículo 280 se reconoce el derecho de nombrar árbitros por las partes para el arreglo de sus controversias. Por otra parte, y en materia mercantil, las Ordenanzas de Bilbao estipularon el arbitraje forzoso para las controversias que se suscitaran entre comerciantes, de la misma manera en que el Código de Comercio español de 1829 y la Ley de Enjuiciamiento Mercantil sobre negocios de comercio del 24 de julio de 1830 trataban a dicha problemática.²²

Por su parte la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1855 y la de 1881, suprimieron el arbitraje forzoso, configurando como voluntaria la decisión de acudir al procedimiento arbitral, contemplándolo de la misma manera el Código de Comercio de 1865.

El Título I de la vigente Constitución Española de 1978, se contempla la defensa y la protección de los consumidores, específicamente en su artículo 51, elevando así a rango constitucional la tutela y defensa de los derechos fundamentales de los consumidores, por lo que creo necesario compartir dicho precepto a continuación.

TITULO I. CAPITULO TERCERO.

De los principios rectores de la política social y económica.

"Artículo 51.

"1. Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.

²¹ Cfr. Del Viso. Salvador. Lecciones elementales de historia de Derecho Civil, Mercantil y Penal de España. Editorial Juan Mariana Sanz. España. 1990. Pág. 32

²² Idem.

"2. Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquellos, en los términos que la ley establezca.

*"3. En el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales."*²³

Igualmente destaca el artículo 52, de la propia Constitución española el cual prevé la posibilidad de que exista una ley secundaria que contribuya a defender los intereses económicos, así como la creación de un organismo dedicado a estos fines.

"Artículo 52.

"La Ley regulará las organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos."

Dentro del sistema arbitral de consumo, destaca el implantado en España. El Art. 51 de la constitución española dispone que las autoridades públicas aseguran por medio de procedimientos eficaces la seguridad, la salud y los intereses económicos legítimos de los consumidores y usuarios. En base a este principio constitucional la Ley 26/1984 del 19 de Julio de 1984 había previsto un sistema de arbitraje específico para resolver los litigios de consumo.

El carácter de gratuito en este tipo de arbitraje ya se había establecido por la Ley 36/1988 del 5 de diciembre, por la cual se había delegado al gobierno la competencia para establecer -La Denominación, la Naturaleza, la Composición y la Competencia Territorial- de los órganos arbitrales. El reglamento también conocido como Real Decreto sobre

Arbitraje finalmente fue adoptado el 30 de abril de 1993 el cual creó un sistema arbitral de consumo por medio de juntas arbitrales las cuales se constituyeron en virtud de un acuerdo entre la administración central y las administraciones autónomas y locales, las cuales cumplen funciones administrativas y precontenciosas. Bajo la vigilancia de este órgano se designan los colegios arbitrales a fin de solucionar los litigios.²⁴

En España, cada colegio arbitral se compone de un presidente el cual representa a la administración; de un representante de las organizaciones de consumidores y de un representante de los profesionales. Como ya se dijo el procedimiento arbitral es gratuito con excepción de los gastos de peritaje los cuales corren a cargo de la parte que los solicita.

La demanda de arbitraje, debe presentarse por escrito ante la junta, la cual examina su admisibilidad y puede intentar una mediación previa. El procedimiento arbitral se puede concluir por un acuerdo de conciliación entre las partes que se constata por un laudo. El laudo o la decisión del colegio arbitral pose la misma fuerza ejecutiva que una sentencia.

En el marco de la Administración pública y luego de una serie de reestructuraciones se creó la Oficina de Información al Consumidor, la cual inició en 1968, por lo que la actual Constitución española que data de 1978 impone a los Poderes Públicos garantizar la Defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo mediante ordenamientos eficaces, la seguridad, la salud y los intereses económicos de los mismos, siendo el Instituto Nacional de Consumidores un organismo autónomo con finalidades de educación, información, asesoramiento y asistencia.²⁵

En España, el artículo 51 de la constitución Española constituye la referencia imprescindible dentro del estudio de la protección al

²⁴ Méndez Pinedo, Elvira. La Protección de Consumidores en la Unión Europea. Ed. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.. España. 1998. Págs. 374 y 375.

²⁵ Idem. Pág. 41.

consumidor, pues este es un principio general del ordenamiento jurídico español tal y como lo establece el artículo 1 de la Ley General para la defensa de los Consumidores y Usuarios (LGDCU) adoptada el 19 de julio de 1984. La LGDCU tiene 41 artículos, 4 disposiciones finales y una disposición derogatoria, tal como a continuación se explica.

Ley 26/1984, del 19 de julio, General de Defensa de los Consumidores y Usuarios.(actualizada al 13 de noviembre de 2002)

"CAPITULO I. Ambito de aplicación y derechos de los consumidores.

"CAPITULO II. Protección de la salud y seguridad.

"CAPITULO III. Protección de los intereses económicos y sociales.

"CAPITULO IV. Derecho a la Información.

"CAPITULO V. Derecho a la educación y formación en materia de consumo.

"CAPITULO VI. Derecho de representación, consulta y participación.

"CAPITULO VII. Situaciones de inferioridad, subordinación o indefensión.

"CAPITULO VIII. Garantías y responsabilidades.

"CAPITULO IX. Infracciones y sanciones.

"CAPITULO X. Competencias.

"DISPOSICIONES ADICIONALES

"DISPOSICIONES FINALES.

"DISPOSICION.DEROGATORIA."

LATINOAMÉRICA.

Queda claro, que el movimiento de Protección de los Derechos del Consumidor se volvió internacional con la creación en 1960 de la IOCU, hoy Consumers International.

En 1994 en el marco del XIV Congreso Mundial de la Organización Internacional de Uniones de Consumidores (IOCU), celebrado en Montpellier, Francia, y ante la perspectiva de los cambios y transformaciones en el escenario mundial, IOCU adoptó un nuevo nombre: Consumers International (CI), readecuando sus estrategias y

políticas en congruencia con las nuevas circunstancias mundiales de consumo.²⁶

Actualmente la Consumers International cuenta con una oficina para América Latina y el Caribe, la cual fue fundada en 1986 por dicho organismo, a fin de cumplir con dos objetivos:

1. Desarrollar y fortalecer un importante movimiento de consumidores en la región promoviendo sus derechos a nivel nacional y regional,
2. Representar a las organizaciones de consumidores internacionalmente para influir en las instancias que toman decisiones que las afecten.

La sede de la oficina regional se encuentra en Santiago de Chile, y ha establecido la misión de carácter permanente en América Central, a fin de asesorar y apoyar a las organizaciones miembros de la subregión y mantener un vínculo permanente entre ellas, la dirección regional de Consumers International y sus programas de trabajo.

Desde la creación de la Consumers International, ha sido promover la construcción de una sociedad justa mediante la defensa de los derechos de los consumidores en todo el mundo, particularmente de los grupos vulnerables. Enfatiza en la responsabilidad que tiene todos los consumidores de usar su poder en el mercado para eliminar los abusos y promover prácticas comerciales sanas, además de apoyar el consumo y la producción sostenibles.

Actualmente Consumers International, es una organización dedicada a la promoción y protección de los derechos de los consumidores

²⁶ Cfr. Procuraduría Federal del Consumidor. Manuales de Educación para el Consumo. "Consumidores Organizados. Ob. Cit. Pág. 3.

a nivel mundial que aglutina a más de 200 organizaciones en 80 países del mundo y representa el interés de los consumidores en el foro internacional.

Tan sólo en América Latina y el Caribe, CI, cuenta con 30 organizaciones miembro en la región, y mantiene relaciones estables de trabajo con más de 100 organizaciones de consumidores e instituciones gubernamentales de protección al consumidor.²⁷

2. EN MÉXICO.

*"La ancestral tradición del intercambio comercial en Mesoamérica la iniciaron los olmecas quince siglos antes de la era cristiana, lo que permitió el constante movimiento de productos... Tres mil años después, los mexicas,... mantenían un eficiente aparato económico que se sustentaba en el control de las rutas de comercio a los puntos de intercambio más importante..."*²⁸

En los pueblos donde se hablaba náhuatl se les denominaba *pochteca* a los comerciantes, los cuales tenían una gran especialización, dentro de éstos se encontraban los *pochtecatlatoque*, los cuales eran los jefes de los *pochteca*, los cuales eran designados por los gobernantes, y eran los que organizaban las expediciones para intercambio de mercancías, presidían fiestas y ceremonias importantes, y fungían como jueces en los pleitos de carácter comercial.

Hernán Cortés, relató con gran asombro su visita al mercado de Tlatelolco, donde halló un gran patio donde se organizaba el intercambio cotidiano entre los habitantes de Tenochtitlan y Tlatelolco. Este tianguis se ubicaba al sur del Templo Mayor de los tlatelolcas. El tianguis tenía sus

²⁷ Idem.

²⁸ Procuraduría Federal del Consumidor. De un Milenio a otro, Historia del consumo en México. Editado por la PROFECO. México. 1999. Pág. 33.

gobernantes, los cuales eran tres pochtecas, quienes: *"... vigilaban el correcto funcionamiento de tan compleja institución, atendían quejas, dirimían pleitos y llevaban a cabo una justicia ejemplar, que en ocasiones y si así lo ameritaba el delito, concluía con la muerte inmediata y pública del infractor."*²⁹

Los guardias de este mercado eran guerreros pochtecas, quienes iban armados, los cuales eran distinguidos por un abanico de mango de madera y portaban plumas resplandecientes, estos se encargaban de vigilar la paz dentro del mercado evitando riñas y los enfrentamientos que se podían llegar a dar por los desacuerdos que ocurrían dentro de los trueques.

La pochtecallotl funcionaba de manera equilibrada, bajo el control del gobierno mexica, quien cuidaba que no hubiera un enriquecimiento excesivo de los pochtecas, así como la calidad de los productos, el tamaño y frescura de los mismos.

El fraile franciscano Bernardino de Sahagún describió lo que al parecer es la institución más antigua en México de protección al consumidor, los *tianquizpan tlayacaque* del mercado de Tlatelolco, los cuales *"... tenían cargo del tiánquez y de todas las cosas que allí se vendían, de cada género de mantenimientos de mercaderías; tenía uno de esos cargos para poner los precios de las cosas que se vendían y para que no hubiese fraude entre los que vendían y compraban."*³⁰

Así, es como se explica la regulación de las relaciones de consumo en nuestro país, las cuales existen desde la época prehispánica. También estuvieron presentes en el México colonial, mediante normas que protegían al consumidor de aquella época y que tenían su origen en los estatutos de los gremios de artesanos y en las corporaciones comerciales.

²⁹ Procuraduría Federal del Consumidor. De un Milenio a otro, Historia del consumo en México. Pág. 37.

³⁰ Procuraduría Federal del Consumidor. Ob. Cit. Pág. 45.

Desde 1525 con las primeras Ordenanzas expedidas por Hernán Cortés, hasta los Bandos promulgados por los colonizadores Revillagigedo y Branciforte, el consumo estuvo regulado por el criterio de que es el Estado el que debe y puede dirigir la economía, atendiendo a los intereses tanto del productor como del consumidor, cuidando de manera especial a este último.

La Procuraduría Federal del Consumidor (en adelante enunciado por sus siglas como PROFECO), ha escrito que: *"Al inicio de la Colonia hubo la necesidad de impedir que lo comerciantes abusaran del consumidor..."* y que *"... mediante la Fiel Ejecutoría se vigilaban los precios de los artículos de mayor consumo, así como el de los servicios"*³¹.

Ya que su función era la de visitar de mañana y tarde, los establecimientos, imponiendo infracciones cuando se alteraban los precios, existiendo un encargado de marcar los pesos y medidas.

En cuanto a la política de abasto y control de precios, se beneficia al consumidor, y así se puede observar de la lectura de las leyes, ordenanzas y bandos de los Ayuntamientos, prevaleciendo los intereses de la sociedad consumidora en la Nueva España.

El comercio de los artículos de primera necesidad, tales como el trigo y el maíz, estaban bajo el control de las autoridades municipales. El precio de los artículos debía atenerse a un justo precio, el cual se calculaba en función del esfuerzo y necesidades del productor y en función de los derechos del consumidor.

Para cumplir con esta protección del consumidor, se emitió el 9 de mayo de 1525 un acta en la que se aprobó que los mercaderes que vendieran sus mercancías a precio más alto que el fijado por el Cabildo,

³¹ Ibidem. Pág. 55.

perderían sus mercancías por lo cual deberían pagar una multa de 10 pesos de oro³². Asimismo el 19 de mayo del mismo año, se estableció que el precio de las mercancías que llegaran a la ciudad sería fijado por el gobierno.

Meses más adelante, en el mismo año de 1525, el Cabildo prohibió vender la ropa más cara de 3 y medio pesos, bajo pena de regresar la mercancía y el pago de una multa, se fijó también, el precio del pan y del maíz, se estableció que el precio del arralde (4 libras) de puerco sería de real y medio, bajo pena de pagar una multa de 5 pesos.

El autor Edwin B. Villasana dentro de su aportación en la obra "De un milenio a otro"³³, relata que la venta de vender kilos de 900 gramos no es una práctica de los tiempos modernos, el combate a los comerciantes abusivos se remonta a la época prehispánica, cuando para evitar estas acciones, las mercancías se vendían por trueque o por medida, pero nunca por peso, por considerarse este, un método fácil de alterar.

Durante la Colonia, el control de los pesos y medidas, era responsabilidad del Cabildo de la ciudad de México. En el año de 1524 se obligaba a los comerciantes a registrar sus instrumentos de medición y se castigaba con multas de oro y hasta con azotes a quienes realizaban actos fraudulentos. No fue sino hasta el año de 1557, cuando por un decreto del presidente de la República, Ignacio Comonfort se adoptó el sistema métrico decimal francés.

Al término del sexenio del Lic. Miguel Alemán, el Ing. Cesar Cervales fue uno de los primeros políticos que pugnó por la defensa de los consumidores, para lo cual fundó la Cámara Defensora del Consumidor, la cual recibía quejas y abusos de comerciantes y se organizaban grupos

³² Cfr. Procuraduría Federal del Consumidor. Pág. 58.

³³ Cfr. Ibidem. Pág. 95.

de consumidores que recurrían ante la Secretaría de la Economía Nacional.

Dentro del ámbito económico, el antecedente más próximo es el modelo liberal, la nota esencial de este modelo es la ley de la oferta y la demanda, el cual en el aspecto jurídico se tradujo en hacer de los contratos, ley entre las partes, y en una serie de sanciones para los casos de conflicto, siempre sobre la base de que la voluntad de las partes es la norma que rige las relaciones comerciales.

Como consecuencia de los cambios económicos que ocurrieron en el país, en los primeros años de la década de los setenta, surgió en México, la idea de llevar a cabo políticas de protección al salario, de especulación y en contra de las prácticas desleales.

El 26 de septiembre de 1975³⁴, el entonces Secretario de Gobernación, Fernando Elías Calles, por instrucciones del presidente de México, el Lic. Luis Echeverría Álvarez, envió a la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley Federal de Protección al Consumidor.

Dicha Ley significaría *"... un avance considerable en la evolución de nuestro Derecho Social que tiene su raíz en el mandato del constituyente de 1917."*³⁵

Mediante su facultad para reglamentar la oferta de bienes y servicios, el Poder Ejecutivo buscó equilibrar los intereses del consumidor con el de los proveedores de bienes y servicios, y con esto se enmarca la protección al consumidor dentro del derecho social.

³⁴ Roberto Campa Cifrián dentro de la Revista de Administración Pública. N° 97. México. 1998. Las nuevas Procuradurías. Editada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Pág. 95.

³⁵ H. Cámara de Diputados. Diario de Debates. Año III. T. III. N° 9. México. 26 de septiembre de 1975. Sistema Integral de Información y Documentación. Departamento de Documentación Legislativa. Pág. 4.

Dentro de la iniciativa de Ley, se creía indispensable ampliar el ámbito de las normas tutelares destinadas a proteger a las mayorías nacionales, igualmente se consideraba como una prioridad para el Gobierno de la Revolución, la política de redistribución del ingreso.

En aquella iniciativa de Ley, se tomó en cuenta que en los últimos años, se incrementó la promoción de la actividad económica, provocando que hubiera una elevada tasa de crecimiento en la producción de bienes y servicios.

La Ley Federal de Protección al Consumidor, fue una respuesta a la iniciativa de diferentes sectores de la población propuestas desde el año de 1973, las cuales previamente fueron discutidas y sometidas a la consulta de los sectores interesados, tales como los trabajos llevados a cabo por el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario (CONMAPROS) y de la Secretaría de Industria y Comercio

Dicho proyecto de Ley establecía que *"... el proyecto de ley es parte fundamental de una política destinada a la protección de las mayorías, pero también, un instrumento para corregir vicios y deformaciones del aparato distributivo e impulsar la actividad productiva por la ampliación del mercado interno."*³⁶

Dentro de los fines perseguidos por dicho proyecto, era estimular la conciencia cívica y dotar a la población de instrumentos necesarios para su defensa, ya que el Gobierno no podía quedar indiferente ante injusticias reiteradas.

Acentúa la preeminencia del interés colectivo sobre el interés particular, reafirmando el deber constitucional que el Gobierno tiene de velar por la libertad del mayor número de personas y que esta no sea

³⁶ H. Cámara de Diputados. Diario de Debates. Año III. T. III. N° 9. Ob. Cit. Pág. 5.

sacrificada por la acumulación del poder económico y social de pequeños grupos.

En dicho proyecto de Ley se justificaba la protección social de los consumidores del país, y dentro del mismo se explica brevemente la sustracción del Derecho laboral y del Derecho Privado, de los derechos tutelares de los menores y los grupos sociales.

El 11 de diciembre de 1975, dentro del período ordinario, la XLIX Legislatura de la Cámara de Senadores, se discutió el dictamen de las Comisiones Unidas de Desarrollo Económico y Social, el cual contenía la iniciativa de la Ley Federal de Protección al Consumidor; con un efímero intento por plasmar los derechos sociales en defensa de los consumidores, marcando especial interés en la publicidad y los contratos de adhesión. La iniciativa de ley no contemplaba los procedimientos de conciliación, arbitraje o infracciones a la ley, siendo justificada su existencia por el fenómeno inflacionario del entorno político; en el proyecto la Procuraduría Federal del Consumidor sería la encargada de proteger el poder adquisitivo de los mexicanos, (aún cuando la legitimación de la existencia del Estado es la de defender al gobernado), corrigiendo los excesos de publicidad, la cual debería ajustarse a una veracidad rigurosa; destacando entre las reformas efectuadas a la iniciativa del ejecutivo, las facultades de la Secretaría de la Industria y Comercio³⁷, donde la PROFECO sería coadyuvante con toda clase de autoridades federales, locales y municipales, quedando a la prudencia del ejecutivo federal la expedición del reglamento a fin de materializar la referida ayuda; suprimiendo la práctica de visitas domiciliarias para no contravenir al artículo 16 Constitucional y sólo admitiendo los servicios de inspección y vigilancia a través de requerimiento de informes.

³⁷ Sobre este particular es importante destacar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se expidió en 1976, donde se plasmaron las facultades de cada secretaría de Estado; anteriormente las mismas eran reguladas por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estados de 1958.

Dicho proyecto fue aprobado por unanimidad de 53 votos, posteriormente devuelta a la H. Cámara de Diputados para los efectos constitucionales. Por lo que después de su discusión en la Cámara de Diputados, el 18 de diciembre de ese mismo año, con un quórum de 162 legisladores, se aprueban las reformas efectuadas por la Cámara de Senadores a referida iniciativa; publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975, para entrar en vigor el 5 de febrero de 1976 la Ley Federal de Protección al Consumidor.³⁸

Con la expedición de dicha Ley por primera vez se establecieron derechos para la población consumidora y se cuenta con dos organismos especializados en la procuración de justicia dentro de las relaciones comerciales.

A partir de esa Ley, se crearon dos organismos, por un lado el Instituto Nacional del Consumidor, y por otro la Procuraduría Federal del Consumidor, ambas con carácter de organismo público descentralizado, personalidad jurídica y patrimonio propio, con funciones de autoridad administrativa, y esta última en particular con carácter de servicio social encargada de promover los intereses del público consumidor.

La creación de esta última, trajo como consecuencia la instauración de las oficinas centrales de la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) en la ciudad de México, para lo cual se nombró como primer Procurador Federal del Consumidor al Lic. Salvador Pliego Montes.

Cada uno de estos organismos tenía bien definidas sus funciones, por lo que el Instituto Nacional del Consumidor contaba con las siguientes:

³⁸ Diario de los debates, de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Año III. Periodo Ordinario. XLIX Legislatura. tomo III. número 29. Pág. 6.

a.- Informar y capacitar a los consumidores en el conocimiento y ejercicio de sus derechos.

b.- La orientación al consumidor para la utilización racional de su capacidad de compra.

c.- Orientarlo en el conocimiento de prácticas comerciales publicitarias que lesionaran sus intereses.

d.- El auspicio de hábitos de consumo que protegieran el patrimonio familiar y la promoción de un sano desarrollo y una más adecuada asignación de los recursos productivos del país.

Por su lado, a la POFECO, le asignaron las siguientes atribuciones:

a.- Representar los intereses de los consumidores ante cualquier tipo de autoridades administrativas, mediante el ejercicio de acciones, recursos, trámites o gestiones tendientes a proteger el interés del consumidor.

b.- La representación colectiva de los consumidores, ante entidades u organismos públicos o privados y ante los proveedores de bienes y servicios.

c.- La representación de los consumidores ante autoridades jurisdiccionales, cuando a juicio de la PROFECO la solución, llegare a trascender a los intereses colectivos, debiendo contar para ello con el mandato correspondiente.

d.- El estudio y propuesta de políticas encaminadas a fortalecer la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones de consumo.

e.- La asesoría gratuita de los consumidores.

f.- Funciones de inspección y vigilancia en materia de precios autorizados previamente por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como sancionar la violación a dichos precios y denunciar ante otras autoridades por el incumplimiento de normas de calidad, peso, medida y otras características de los productos o servicios.

g.- Denunciar ante las autoridades competentes los casos de prácticas monopólicas, así como las que violen el propio artículo 28 constitucional, así como sus leyes reglamentarias.

h.- La satisfacción del público consumidor mediante el procedimiento conciliatorio y arbitral.

i.- Denunciar ante el Ministerio Público Federal o Local, por hechos que pudieran constituir actos delictivos.

j.- La organización y manejo del Registro Público de Contratos de Adhesión.

A partir de la creación de la PROFECO, se puso en marcha el programa de desconcentración territorial con la instauración de tres representaciones federales, las cuales fueron instaladas en los estados de Puebla, Monterrey y Guadalajara, y posteriormente en Tlaxcala.

A escasos seis años de su creación, la PROFECO, contaba ya con 37 oficinas foráneas, atendió tres millones de asuntos y recuperó casi diez mil millones de pesos en beneficio de los consumidores.

Para el año de 1983, los derechos de los consumidores fueron plasmados dentro de nuestra carta magna, cuando en el artículo 28 se incorporó la disposición: *"La ley protegerá a los consumidores y propiciará*

su organización para el mejor cuidado de sus intereses...³⁹, siendo esta disposición el fundamento constitucional de los derechos del consumidor en nuestro país.

El 7 de enero de 1982, es adicionado el artículo 29 bis con el cual permitía a la PROFECO, la regulación de los sistemas de comercialización utilizados en el país, posteriormente el 7 de febrero de 1985 se modifican y adicionan diversos artículos que se referían a la competencia, naturaleza jurídica, atribuciones a la PROFECO, así como del procurador, definiciones y denominaciones, información de bienes y servicios, facultades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, información comercial que ostentan los productos o etiquetas, ventas, promociones y ofertas, entre otras.

El 4 de enero de 1989, fueron adicionados algunos artículos los cuales confieren atribuciones y facultades sancionadoras a la PROFECO, para el 8 de febrero del mismo años, se delegan facultades en materia de inspección y sanciones, a la Subprocuraduría de Inspección y Vigilancia, encargada de llevar a cabo dichas tareas; el 6 de febrero de 1991 es publicado el Reglamento del capítulo octavo de la LFPC, el cual establece las bases de organización y funcionamiento de la procuraduría⁴⁰, y de las unidades administrativas para conducir sus actividades en forma programada, con base a las políticas derivadas de la planeación nacional; pues resultaba indispensable definir un proceso de adscripción orgánica, motivo por el cual el 7 de febrero de 1991 se realizó la adscripción oficial de las unidades administrativas para el adecuado ejercicio de las atribuciones y el despacho de los asuntos a su cargo.

En 1992, se realizó un cambio sustancial en materia de protección a los consumidores mediante una nueva ley, iniciativa del ejecutivo federal enviada al congreso para su discusión el 26 de noviembre de ese año,

³⁹ Cfr. Ob. Cit. Pág. 97.

⁴⁰ Resaltando el hecho de que la expedición de referido ordenamiento, se realizó 16 años después de la creación de la Procuraduría.

donde se realizaba una serie de cambios significativos permitiendo un mejor servicio; respecto al procedimiento las modificaciones hicieron que se dividiera en disposiciones comunes, procedimiento conciliatorio, arbitral y por infracciones a la ley; no estableciendo formalidad alguna para la recepción de reclamaciones, obsequiándole a la procuraduría la facultad de rechazar las reclamaciones notoriamente improcedentes; además se establece las modalidades necesarias para asegurar notificaciones, consignaciones y citatorios necesarios en el procedimiento administrativo, asimismo se fortaleció la orientación de la procuraduría.

La iniciativa, pretendía simplificar los trámites y hacer mas rápido la emisión de los acuerdos, respecto al procedimiento arbitral en la iniciativa se señala la posibilidad de la procuraduría por ser designado como arbitro, permitiendo con ello la atención integral de funciones como: orientación y asesoría; recepción, trámite y conciliación de quejas y denuncias; emisión de resoluciones administrativas; registro de contratos de adhesión; protección técnico-jurídica a los consumidores; verificación y vigilancia de Normas Oficiales Mexicanas; pesas y medidas, instructivos y garantías; así como precios autorizados, acciones de grupo; facultades para ordenar publicidad correctiva, información y orientación a los consumidores a través de los diversos medios de comunicación, como impresos, radio y televisión, contribuir a elevar la cultura de consumo de la población y mejorar sus hábitos de adquisición, por lo que se publicó la iniciativa aprobada por el Congreso el 24 de diciembre de ese año, en la cual se fusiona el Instituto Nacional del Consumidor a la Procuraduría.

El 21 de julio de 1993 se publicó en el D.O.F. la reforma del artículo 73 de la LFPC, relacionado con los contratos de arrendamiento, (recordando que la procuraduría antes de las reformas contaba con competencia para conocer de controversias de contratos de arrendamiento, ello por la problemática de años en referido tema y una rápida solución en la materia); quedando de la siguiente manera el artículo reformado:

"Artículo 73.- Los actos relacionados con inmuebles sólo estarán sujetos a esta ley cuando los proveedores sean fraccionadores o constructores de viviendas destinadas a casa habitación para venta al público o cuando otorguen a los consumidores el derecho de usar inmuebles mediante el sistema de tiempo compartido, en los términos de los artículos 64 y 65 de la presente ley."

El referido decreto no será aplicable a contratos celebrados con anterioridad a la entrada en vigor del mismo; ya que el 21 de junio de 1993 se publicó el decreto mediante el cual se reforman los artículos transitorios del diverso por el que se reforma el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y la Ley Federal de Protección al Consumidor, el cual señalaba:

"1. Que las disposiciones contenidas en el decreto en cita entrarán en vigor el 19 de octubre de 1998, salvo;

2. Las disposiciones del decreto en referencia se aplicarán a partir del 19 de octubre de 1993, únicamente cuando se trate de inmuebles que:

a) No se encuentren arrendadas al 19 de octubre de 1993;

b) Se encuentren arrendadas al 19 de octubre de 1993, siempre que sean para uso distinto de habitacional, o

c) Su construcción sea nueva, siempre que el aviso de terminación sea posterior al 19 de octubre de 1993.

3. Los juicios y procedimientos judiciales administrativos actualmente en trámite así como los que se inicien antes del 19 de octubre de 1998 derivados de contratos de arrendamiento de inmuebles para habitación y sus prórrogas que no se encuentren en los supuestos establecidos en el transitorio anterior, se regirán hasta su conclusión por las disposiciones del el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y la Ley Federal de Protección al Consumidor vigentes con anterioridad al 19 de octubre de 1993."

El 2 de mayo de 1994 se publicó en el D.O.F. el acuerdo donde se delegan facultades a los titulares de las delegaciones de la procuraduría, a fin de dar atención expedita a los programas de trabajo desconcentrados.

Las últimas reformas hechas a la Ley de la PROFECO, son las aprobadas en diciembre de 2003, publicadas en el D.O.F. el 4 de febrero del 2004, impulsadas por la Procuradora Federal, la Lic. María Eugenia Bracho González.

Por último, es importante señalar que México ocupa el segundo lugar entre los países latinoamericanos en expedir una Ley Federal de Protección al Consumidor y el primero en crear una procuraduría; actualmente existen en todo el país 68 delegaciones de la procuraduría, con un horario de atención de 9:00 a las 18:00 horas.

CAPITULO II CONCEPTOS FUNDAMENTALES.

1. AUTORIDAD.

El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas⁴¹, establece que la palabra autoridad deriva del latín *auctoritas*, que significa influencia, fuerza o poder de algo o alguien, una prerrogativa potestad o facultad.

El maestro Rafael de Pina, define a la autoridad como una *"Potestad legalmente conferida para ejercer una función pública, para dictar resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario."*⁴²

El propio Instituto de Investigaciones Jurídicas establece que algunos juristas entienden por autoridad: *"La posesión de quien se encuentra investido de facultades o funciones o la persona que goza o se le atribuye fuerza, ascendencia u obligatoriedad. Por extensión la expresión se aplica para designar a los individuos u órganos que participan del poder público, nombrando así a los detentadores legítimos del poder."*⁴³

Por otro lado, un significado jurídico de dicho término, *"...presupone la idea de investidura, potestad o función, girando así en torno al concepto de facultad, la cual indica un poder o capacidad de un individuo para modificar la situación jurídica existente."*⁴⁴

Por su parte el maestro Juan Palomar de Miguel, nos indica que la palabra autoridad es una: *"Facultad o potestad que en cada pueblo ha*

⁴¹ Cfr. Voz de Rolando Tamayo y Salmerán. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. 15ª edición. Tomo A-CH. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. y la Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2001. Pág. 286.

⁴² De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. 33ª edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México. 2004. Pág. 117

⁴³ Voz de Rolando Tamayo y Salmerán. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Ob. Cit. Pág. 286.

⁴⁴ Idem.

establecido su Constitución con el fin de que le rija y gobierne, bien sea dictando leyes, haciéndolas cumplir, o administrando justicia.” Diciendo que así se les denomina a las “Personas que, ejerciendo actos públicos, disponen también de la fuerza pública para hacer cumplir sus determinaciones.”⁴⁵

Por otro lado, el Manual del Juicio de Amparo editado por la Suprema Corte de Justicia de nuestro país establece las características del acto de autoridad, dentro de las cuales nos encontramos con que es *unilateral*, en virtud de que para su existencia y eficacia no se requiere la intervención de los particulares ante los cuales se ejercita; *es imperativo*, porque la voluntad del gobernado queda sometida al de la autoridad, y es *coercitivo*, por el hecho de que se puede forzar al gobernado a cumplir dicho acto.

De este modo podemos decir que *Autoridad* es la persona que tiene la potestad de emitir actos hacia otras personas, disponiendo de la fuerza necesaria para hacer cumplir sus determinaciones, que se encuentra investido de facultades o funciones, o la persona que goza o se le atribuye fuerza, ascendencia u obligatoriedad.

1.1 AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.

El autor Juan Palomar de Miguel, en su Diccionario para juristas señala que autoridad administrativa es “*La encargada de resolver asuntos administrativos.*”

Por su parte, el maestro Acosta Romero en su obra Teoría general del Derecho Administrativo, dice que la autoridad administrativa es quien emite el acto administrativo, el cual a su vez es una manifestación unilateral de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad

⁴⁵ Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para juristas. Tomo I, A-I. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México. 2000. Pág. 165.

administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública, y que dicha decisión crea, modifica, reconoce, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y propone satisfacer el interés general.

Sin embargo, el Diccionario Jurídico Mexicano, da un concepto de autoridad administrativa, anotando que debe entenderse que es: "... la persona física, trabajador del Estado, dotado por la Ley de poder público."⁴⁶

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, máximo órgano jurisdiccional de nuestro país, hasta el año de 1996 había emitido el criterio de lo que debía entenderse por *Autoridad*, esto dentro del juicio de Amparo, por lo que se entendía el término de autoridad de la siguiente forma: "*El término 'autoridades' para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.*"⁴⁷

Sin embargo tal concepto fue modificado por diverso criterio el cual para mayor claridad transcribimos la tesis que modificó dicha concepción:

AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PUBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURIDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBIERNO. Este Tribunal Pleno considera que debe interrumpirse el criterio que con el número 300 aparece publicado en la página 519 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, que es del tenor siguiente: "**AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El término 'autoridades' para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.**", cuyo primer precedente data de 1919, dado que la realidad en que se aplica ha sufrido cambios, lo que obliga a esta Suprema Corte de Justicia, máximo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a modificar sus criterios ajustándolos al momento actual. En efecto, las atribuciones del

⁴⁶ Voz de Alfonso Nava Negrete. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Ob. Cit. Pág. 287.

⁴⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: V, Febrero de 1997. Tesis: P. XXVII/97. México. 1997. Pág. 118.

Estado Mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de derecho pasamos a un Estado social de derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estadual, y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio ya citado. Por ello, la aplicación generalizada de éste en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues estos **organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad.** Por ello, este Tribunal Pleno considera que **el criterio supracitado no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo; por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades.**

Amparo en revisión 1195/92. Julio Oscar Trasviña Aguilar. 14 de noviembre de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: José Pablo Pérez Villalba.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diez de febrero en curso, aprobó, con el número XXVII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a diez de febrero de mil novecientos noventa y siete.

Nota: Esta tesis interrumpe el criterio sustentado en la tesis jurisprudencial número 300, de rubro: "AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.", publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, página 519.

Las negrillas son nuestras y solo para resaltar.

Por su parte y sobre este tema, el maestro Gabino Fraga manifiesta que: *"... cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y de ejecución, se está frente a un órgano de autoridad".*⁴⁸

⁴⁸ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 41ª edición. Ed. Porrúa. S.A. de C.V. México. 2001. Pág. 126.

Desde este punto de vista, dicho autor se refiere a órganos del Estado a los cuales les han sido conferidas determinadas facultades a través de la Ley.

Por su parte el autor Manuel María Díez, citado en el Diccionario Jurídico Mexicano, establece que autoridades son los funcionarios públicos *"... que tienen la potestad de mandar, decidir y hacer cumplir órdenes."*⁴⁹

Tanto esta como la anterior definición no están muy alejadas a la que proporciona la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el Diccionario Jurídico Mexicano, el autor Manuel María Díez señala: *"... los funcionarios públicos siempre están dotados de autoridad, es decir, están dotados de poder público, de poder de decisión y de ejecución"*.⁵⁰

Tal afirmación concluye que las autoridades administrativas forman parte del poder público invariablemente, siempre y cuando tengan facultades, en la ley; de decisión y de ejecución.

En ese orden de ideas, el Diccionario Jurídico Mexicano, expresa que se entiende por autoridad pública a *"el funcionario que en representación de un órgano público ejerce dicho poder o fuerza y al órgano estatal a quien la ley atribuye tal poder o fuerza."*

Desde nuestro punto de vista queda claro pues, que una definición acertada sobre el concepto de Autoridad administrativa quedaría de la siguiente manera; Autoridad administrativa es el órgano estatal que forma parte de los órganos del Estado, que delega funciones de decisión o

⁴⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Ob. Cit. Pág. 287.

⁵⁰ Diccionario Jurídico mexicano. Ob. Cit. Pág. 287.

ejecución, otorgados por la ley, las cuales se llevan a cabo debido a la función pública que ejerce el poder Ejecutivo.

1.2. AUTORIDAD JURISDICCIONAL.

La palabra jurisdicción tiene su raíz en dos voces latinas, *Jus* que significa Derecho y, *Dicere* que significa Decir, lo que significa decir el Derecho.⁵¹

En el Derecho romano la *iuridicctio* era una función a cargo de los magistrados, la potestad de la *iurisdicctio* se refería a la solución de controversias jurídicas; esta potestad correspondía exclusivamente a la función judicial.⁵²

Las funciones del Estado se llevan a cabo mediante los diversos órganos del mismo, la idea de función alude al sentido dinámico del Estado, al ejercicio de una actividad orientada al cumplimiento de sus fines.

Históricamente, se han dividido en tres los poderes que conforman a todo Estado, el legislativo, ejecutivo y el judicial. De estos, solo nos ocuparemos del último, o sea la también llamada función jurisdiccional, la cual como mas adelante lo veremos, es una función soberana del Estado, la cual es una actividad encaminada a la solución de litigios.

El autor Luis Guillermo Torres Díaz, en su obra Teoría general del proceso, señala que es el Estado el que crea a la función jurisdiccional mediante tres actos, los cuales son: la institución de los órganos

⁵¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Ob. Cit. Pág. 287.

⁵² Cfr. Ovalle Favela, José. Teoría General del Proceso. 2ª Edición. Ed. Harla. México. 1994. Pág. 103.

jurisdiccionales, el señalamiento del ámbito de competencia, y la expedición de normas de procedimiento a seguir.⁵³

Así pues, la función de la autoridad jurisdiccional, comprende la actividad del órgano estatal que dirige el proceso, conoce y decide el litigio y, eventualmente, recurre al poder coactivo del Estado para imponer la solución, cuando esta no es acatada voluntariamente por el obligado.

Por lo tanto, el término autoridad jurisdiccional es el órgano del estado que está investido por la ley para solucionar los litigios o controversias que se le presentan, aplicando una ley general a los casos concretos.

2. JURISDICCIÓN.

Esta palabra connota distintos significados en el derecho de los países latinoamericanos, por lo menos tiene cuatro acepciones; 1) como ámbito territorial, 2) como sinónimo de competencia, 3) como el conjunto de órganos judiciales pertenecientes a un mismo sistema y, 4) como la función pública de hacer justicia. Este último significado en sentido técnico, es el acertado, ya que la jurisdicción es una función pública o de órganos del Estado.⁵⁴

La jurisdicción es una *"...función soberana del Estado, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o en caminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general a ese caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo."*⁵⁵

⁵³ Cfr. Teoría General del Proceso. Ob. Cit. Pág. 57.

⁵⁴ Cfr. Ovalle Favela, José. Teoría General del Proceso. Ob. Cit. Págs. 103-105.

⁵⁵ Servicio de Administración Tributaria dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Manual de Autoestudio de Teoría General del Proceso. Editada por la Administración de Obra de la Coordinación de Medios Educativos de la Administración Central del INCAFI del STCSFC. México. 1999. Cap.3- Pág. 1.

El maestro Rafael De Pina manifiesta que es una *"Potestad para administrar justicia atribuida a los jueces, quienes la ejercen aplicando las normas jurídicas generales y abstractas a los casos concretos que deben decidir"*.⁵⁶

La jurisdicción es una actividad pública destinada a mantener la eficacia de la legalidad establecida por el legislador, es una actividad aplicadora del derecho.

El maestro Cipriano Gómez Lara, en su obra *Teoría General del Proceso*, expresa que la jurisdicción es una función soberana del Estado que se realiza a través de una serie de actos encaminados a solucionar una controversia mediante al aplicación de una ley general a ese caso concreto para solucionarlo o dirimirlo.⁵⁷

Existen diferencias sustanciales entre la función jurisdiccional y las otras funciones realizadas por el Estado, ya que la función jurisdiccional debe ser excitada o provocada, mientras que la función administrativa no necesita de esa excitación y se desenvuelve por si misma; la jurisdicción implica un relación triangular, entre el Estado por una parte y los contendientes por la otra. Por el contrario, en la función administrativa la relación solo es lineal, entre el Estado y el gobernado.

Por último, la jurisdicción recae siempre sobre una controversia, por el contrario, la administración no siempre recae sobre controversias o litigios.

3. LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR COMO AUTORIDAD.

⁵⁶ De Pina Rafael, De pina Vara Rafael. *Diccionario de Derecho*. Ob. Cit. Pág. 339.

⁵⁷ Cfr. Gómez Lara, Cipriano. *Teoría General del Proceso*. 9ª edición. Ed. Oxford University Press México. S.A. de C.V.. México. 1996. Pág. 106.

El Congreso de la Unión al crear a la PROFECO estableció que ésta es un organismo descentralizado la cual presta un servicio social, y que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio.

De acuerdo con los artículos 20 y 24 de la LFPC, tiene funciones de autoridad administrativa y está encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

El primero de los artículos señala de manera textual lo siguiente:

"Artículo 20. La Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene funciones de autoridad administrativa y está encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en la relaciones entre proveedores y consumidores. Su funcionamiento se regirá por lo dispuesto en esta ley, los reglamentos de ésta y su estatuto."

Por otro lado, el artículo 24 de la citada ley, otorga las atribuciones y facultades de la PROFECO, sin embargo no los analizaremos toda vez que los mismos son materia de un análisis mas profundo en los siguientes temas, baste decir que es la base legal del funcionamiento de dicha institución.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tesis de jurisprudencia señala a la PROFECO como un organismo de servicio social, sin que ejerza facultades de autoridad jurisdiccional, entendida como una autoridad administrativa, para mayor claridad transcribo ambas tesis.

PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. NO TIENE EL CARACTER DE AUTORIDAD JURISDICCIONAL.

La Ley Federal de Protección al Consumidor establece que la Procuraduría de esa materia es un organismo descentralizado de servicio social, con personalidad jurídica, patrimonio propio y con funciones de autoridad administrativa encargada

de promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora, mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley, teniendo entre sus facultades representar a los consumidores ante las autoridades jurisdiccionales. En la fracción VIII del artículo 59, en sus diversos incisos se establece un **procedimiento conciliatorio y arbitral para dirimir las quejas y reclamaciones de los consumidores, siempre como amigable componedor**. En estas condiciones la Procuraduría Federal del Consumidor al intervenir en los conflictos que surjan entre consumidor y proveedor, como lo es tratándose de arrendatarios y arrendadores, lo hace como árbitro designado voluntariamente por las partes, sin que y en ningún caso, el Procurador tenga facultades jurisdiccionales, de donde se concluye que no actúa como autoridad jurisdiccional; luego **carece de competencia judicial, atenta a la división de poderes** que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las de las entidades que la integran, porque esta facultad compete al Poder Judicial Federal o local, quienes son las autoridades facultadas para dirimir las controversias que pudieran surgir entre los propios gobernados o entre éstos y las distintas autoridades. Por lo tanto, aun cuando la Ley Federal de Protección al Consumidor en el artículo 59, fracción VIII, inciso h), dispone que cuando se haya presentado alguna reclamación en la Procuraduría Federal del Consumidor o se esté substanciado el procedimiento a que se refiere esa fracción resultará improcedente cualquiera otra vía de impugnación para dirimir las diferencias entre proveedor y consumidor por los mismos hechos; también lo es que esa circunstancia en manera alguna le otorga a aquélla funciones jurisdiccionales, y por ende el ejercicio de la acción judicial no puede limitarse porque ello sería inconstitucional, al limitarse su derecho para acudir al Poder Judicial ejercitando sus acciones; en cambio ante la Procuraduría del Consumidor, como indica el referido inciso h) de la fracción VIII del artículo 59 de la Ley invocada, la competencia que se establece como exclusiva se refiere a conflictos específicos de consumidores y proveedores, lo cual es concepto diverso a las partes que dirimen sus conflictos en vía jurisdiccional, de donde se concluye que la prórroga de un contrato de arrendamiento debe pedirse ante el juez competente y no ante la Procuraduría Federal del Consumidor, porque el indicado juez sí es autoridad jurisdiccional, no así la referida Procuraduría Federal del Consumidor.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Octava Epoca, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Tomo: VII-Enero, Página: 366

Amparo directo 5284/90. Celsa Pacheco García. 29 de noviembre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: José Joaquín Herrera Zamora. Secretario: Cesar Augusto Figueroa Soto.

Amparo directo 3322/90. Mario Rojas Sánchez. 31 de agosto de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: José Joaquín Herrera Zamora. Secretario: Cesar Augusto Figueroa Soto.

Amparo directo 2002/89. Jorge Aglot Viñas. 16 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: José Joaquín Herrera Zamora. Secretario: Víctor Urquiza Jiménez.

Octava Epoca, Tomo III, Segunda Parte-2, página 582.

Las negrillas son nuestras y sólo para resaltar.

A continuación, se cita otro criterio emitido por la Suprema Corte, que fortalece el criterio anterior.

PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. CASO EN QUE EJERCE FUNCIONES JURISDICCIONALES.

De acuerdo con el artículo 59 fracción VIII de la Ley Federal de Protección al Consumidor se desprende que la Procuraduría respectiva al tratar de satisfacer los derechos de los consumidores, **puede desempeñar diferentes funciones, a saber: a) La función**

conciliatoria; b) La función arbitral; c) La función calificadora. Ahora bien, lo que va a diferenciar la actitud de un juez o tribunal de la que pudiese ejercer cualquier otra autoridad al resolver una controversia, es la función jurisdiccional. De acuerdo a lo anterior y considerando las funciones que ejerce la Procuraduría Federal del Consumidor, se concluye que **la única en que realiza la función jurisdiccional, es cuando actúa dentro del juicio arbitral, ya que en éste las partes formulan compromiso con base en el laudo que emita la propia autoridad, una vez seguido el procedimiento respectivo.** Es decir, la Procuraduría tiene la facultad de decisión en el asunto que se somete a su consideración. Situación diferente se presenta en la función conciliatoria, ya que en ésta la Procuraduría simplemente se dedica a ser un mediador entre el consumidor y el proveedor, con el fin de avenirlos y de que lleguen a un convenio. En la función calificadora, la jurisdicción aludida no existe, toda vez que en ésta la Procuraduría no obliga a las partes a formular compromiso alguno, sino que por el contrario, sólo determina si existe o no violación a la Ley Federal de Protección al Consumidor y deja a los contendientes en libertad de ejercer sus derechos en la jurisdicción ordinaria. **Por tanto, debe estimarse que la Procuraduría Federal del Consumidor sólo ejerce funciones de tribunal administrativo cuando actúa dentro del juicio arbitral reseñado.**

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Tomo: II Segunda Parte-2, Página: 414

Amparo en revisión 386/88. José Maclovio Flores Corona. 25 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Manuel Marroquín Zaleta. Secretario: José de Jesús Echegaray Cabrera.

Las negrillas son nuestras y solo para resaltar.

De lo anterior se desprende que no obstante de que la PROFECO es considerada una autoridad administrativa, cuando dicha institución ejerce la función arbitral, la cual se encuentra prevista en el artículo 117 de la LFPC, desde el punto de vista material, es decir, atendiendo a la naturaleza intrínseca del acto, y no del órgano que lo emite, se considerará que la PROFECO, estará llevando a cabo funciones jurisdiccionales.

4. NATURALEZA JURÍDICA DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR COMO AUTORIDAD.

Dentro del estado debe existir quien de el gasto y quien lo sepa gastar, llamémosle administrador, o en otros términos administrador público. Para el doctor Acosta Romero *"... la administración pública es parte de los órganos del Estado que depende directa o indirectamente del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo toda la actividad estatal no*

desarrollada por los otros poderes, de acción continua y permanente, persiguiendo el interés público, contando con una organización jerarquizada, y elementos personales, patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos."⁵⁸

La Administración Pública tiene tres grandes ámbitos: el federal, estatal y municipal. La Administración Pública Federal se encuentra regulada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual en adelante abreviaremos por sus siglas LOAPF, en su artículo 1º señala que:

"Artículo 1º. La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

"La presidencia de la República, las secretarías de estado, los departamentos administrativos y la consejería jurídica del ejecutivo federal, integran la administración pública centralizada.

"Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal."

Del precepto antes citado se desprende la organización de la Administración Pública Federal, la cual se divide en dos: a) Centralizada y b) la Paraestatal o Descentralizada.

a) La Administración Pública Federal Centralizada.

La administración pública centralizada, la podemos definir como la organización administrativa en la cual las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de

⁵⁸ Acosta Romero, Miguel. Teoría general del derecho administrativo. 19ª Edición. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México. 1999. Pág. 96.

unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.⁵⁹ La constituye la Presidencia de la República, las 17 Secretarías de Estado y la consejería jurídica de conformidad con el artículo 2º de la LOAPF, el cual a la letra dice:

"Artículo 2º. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

" I.- Secretarías de Estado;

" II.- Departamentos administrativos, y

" III.- Consejería Jurídica."

b) Administración Pública Paraestatal o Descentralizada.

Forma de organización adoptada mediante ley para desarrollar actividades de competencia del Estado o de interés general en un momento dado; la LOAPF, define a los organismos descentralizados en su artículo 45 de la siguiente forma:

"Artículo 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten."

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales en lo sucesivo y por sus siglas le llamaremos LFEP, señala en su artículo 1º, el objeto de referido ordenamiento, siendo el de regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Paraestatal. De acuerdo con el Doctor Acosta Romero, las principales características de los organismos descentralizados son las siguientes:⁶⁰

⁵⁹ Acosta Romero, Miguel. Teoría general del derecho administrativo. Ob. Cit. Pág. 105.

⁶⁰ Cfr. Ob. cit. Pág. 107.

1. Son creados por un acto legislativo, ley emanada del Congreso de la Unión, o bien por decreto del Ejecutivo Federal.
2. Tienen régimen jurídico; el cual regula su patrimonio, personalidad, denominación, objeto y actividad; referido ordenamiento muchas de las veces es su Ley Orgánica.
3. Personalidad jurídica otorgada por el propio acto creador.
4. Tienen una denominación, equivalente al nombre en las personas físicas, previsto en el acto de creación.
5. Poseen órganos de dirección, administración y representación.
6. Cuentan con una estructura administrativa interna.
7. Poseen patrimonio propio, compuesto por el conjunto de bienes y derechos que cuentan para el cumplimiento de su objetivo.
8. Deben de tener un objeto y una finalidad la cual justifique su creación; la única finalidad justificable de existencia, es la satisfacción del interés general.
9. La mayoría de los órganos descentralizados están exentos del pago de impuestos, pero no es una regla aplicada a todos ellos.

Concluyendo con la naturaleza jurídica de la Procuraduría Federal del Consumidor, ésta es la de un órgano descentralizado de la Administración Pública Federal, cuyo principal objetivo es salvaguardar los derechos de los consumidores, dicha ley fue publicada en el diario oficial de la federación el 24 de diciembre de 1992; la LFPC en el artículo 20 señala textualmente lo siguiente:

"Artículo 20.- La Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene funciones de autoridad administrativa y está encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. Su funcionamiento se regirá por lo dispuesto en esta ley, los reglamentos de ésta y su estatuto."

La Procuraduría como órgano descentralizado de la administración pública federal, se regula por su acto de creación y no por la Ley Federal de Entidades Paraestatales, de conformidad con el artículo 3° segundo párrafo de la LFEP, el cual señala:

"Artículo 3°. ...

"La comisión nacional de derechos humanos, la procuraduría agraria y la procuraduría federal del consumidor, atendiendo a sus objetivos en la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de la observancia del presente ordenamiento."

Asimismo, la Ley Federal de Protección al Consumidor, establece el domicilio de la Procuraduría en la Ciudad de México con la posibilidad de crear delegaciones en todas las entidades federativas; el patrimonio de la procuraduría estará constituido por los bienes, recursos directos asignados por el presupuesto de egresos de la federación, recursos aportados por las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, ingresos percibidos por los servicios proporcionados en los términos que señale la ley de la materia y demás bienes adquiridos por cualquier otro título legal, siendo regulada las relaciones de trabajo entre la procuraduría y sus trabajadores por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional, incorporándose el personal de la procuraduría al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

5. ATRIBUCIONES Y FACULTADES DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

Anteriormente, en la Ley de 1975 se señalaban en el artículo 59 dichas facultades, las cuales han sido recogidas en el artículo 24 de la actual LFPC, a dichas atribuciones les fueron encomendadas las que tuvo el extinto Instituto Nacional del Consumidor, y que por su desaparición

por fusión de dicho organismo con la Procuraduría, ahora se le atribuyen a esta última.

Anteriormente las facultades recaían de forma exclusiva en el procurador, quien debía revisar y suscribir todos los acuerdos, actas, notificaciones, oficios de imposición de multas, de reducción de las mismas, de las resoluciones, recursos, excepciones, y otros más.

Sin embargo, con el crecimiento de la Procuraduría y con la apertura de sus delegaciones al interior de la República, y con una representación por cada delegación política en la Ciudad de México, fue necesario que sus atribuciones y funciones se delegaran a los subprocuradores, coordinadores, directores generales, directores de área y otros, de acuerdo a su Estatuto orgánico.

5.1. FACULTAD DE REPRESENTACIÓN.

Esta función se encuentra plasmada en las fracciones I, II y III del artículo 24 de la LFPC vigente, las cuales para mayor claridad se transcriben a continuación.

"Artículo 24.- La Procuraduría tiene las siguientes atribuciones:

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

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

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

"..."

La primera de las fracciones transcritas, prevé más que una atribución, una de las funciones esenciales de la Procuraduría, la cual se encuentra prevista en el artículo 20 de la propia ley, asimismo, el artículo

1º afirma que es objeto de la propia ley, la promoción y protección de los derechos del consumidor, así como la aplicación de las medidas necesarias para propiciar equidad y seguridad jurídica en las relaciones de consumo.

Existe una razón por la cual la ley es repetitiva, ya que menciona de manera reiterada el hecho de que es atribución de la Procuraduría y función de la misma su carácter de autoridad administrativa, así como objeto de la propia ley, la promoción y protección de los derechos del consumidor, y la razón es tan simple como que, el consumidor es el fin y la razón de ser de la Procuraduría, así como de la expedición de la Ley que la creó.

Las fracciones II y III de la ley en cita, le otorga facultades a la Procuraduría para que esta pueda representar a los consumidores ante los tribunales, es decir, la PROFECO se convierte en un representante de éstos, dentro de un litigio, ante autoridades administrativas y ante los proveedores.

Igualmente, es de señalar que dentro de la fracción III, se hace referencia a la representación de los consumidores en grupo, y que dicha representación se puede ejercer, entre otros medios, a través de las acciones jurisdiccionales de grupo reguladas en el artículo 26 de la misma ley, la cual va encaminada a ejercitarla ante los órganos jurisdiccionales, aún para solicitar la reclamación de daños y perjuicios en que hubiera incurrido algún proveedor de bienes o servicios.

Igualmente el artículo 26 de la LFPC, prevé dicha facultad.

"Artículo 26. La Procuraduría tendrá legitimación procesal activa para ejercer ante los tribunales competentes acciones de grupo en representación de consumidores, para que dichos órganos, en su caso, dicten"

"I. Sentencia que declare que una o varias persona han realizado una conducta que ha ocasionado daños o perjuicios a consumidores y, en consecuencia, proceda la reparación por la vía incidental a los interesados que acrediten su calidad de perjudicados. La indemnización de daños y perjuicios que en su caso corresponda no podrá ser inferior al veinte por ciento de los mismos; o

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

"La Procuraduría, en representación de los consumidores afectados, podrá ejercer por la vía incidental la reclamación de los daños y perjuicios que correspondan, en base a la sentencia emitida por la autoridad judicial.

" ... "

5.2. FACULTAD DE ESTUDIO Y CONSULTA.

Esta facultad se encuentra prevista en las fracciones IV, V, VI y VII del artículo 24 de la LFPC, las cuales son del tenor siguiente:

"Artículo 24. La Procuraduría tiene las siguientes atribuciones:"

" ... "

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

"V. Formular y realizar programas de educación para el consumo, así como de difusión y orientación respecto de las materias a que se refiere esta ley;

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

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

" ... "

La primera de las fracciones transcritas, otorga la facultad a la Procuraduría para que ésta última, pueda llevar a cabo la realización de

diversos materiales informativos respecto de los bienes y servicios que sean consumidos por los consumidores, en cualquiera de sus formatos.

Actualmente dicha Procuraduría cumple la mencionada misión con la publicación mensual de *"La revista del Consumidor"*.

La transmisión del programa televisivo *"Programa del Consumidor"*, cuya duración es de media hora, el cual no goza de gran publicidad ni de audiencia toda vez que los horarios de transmisión son inusuales para este tipo de programas, porque se transmiten a las 12:00 hrs. o 1:00 de la madrugada, y que no llegan realmente a la audiencia a quienes va dirigido.

¿Cuál debería ser el público a quienes va dirigido dicho programa? Pues deberían ser las amas de casa o en general quienes adquieren en general bienes o servicios, pero con los horarios para trasnochadores ¿quién realmente lo observa? Pues únicamente los trasnochadores o veladores.

Por otro lado, existen los manuales de educación para el consumo cuya edición no tiene una periodicidad definida, los cuales nadie conoce, y a decir verdad, me enteré de su existencia únicamente cuando acudí a la PROFECO con motivo de la investigación del presente trabajo; igualmente existe la página de Internet de la procuraduría cuya dirección es www.profeco.gob.mx, la cual actualmente le están dando publicidad únicamente en los anuncios de radio.

Igualmente, está facultada para llevar a cabo campañas y programas con el fin de que los consumidores sepan cuales son las materias que prevé la propia Ley, ya que el objetivo de la Procuraduría es que la misma forme parte del derecho positivo mexicano y no se convierta en letra muerta, es decir, que no sea solo un catalogo de disposiciones actuales, sino que las mismas se cumplan.

Asimismo la Procuraduría se debe convertir en un orientador de la iniciativa privada a fin de transmitirles a cerca de cuales son las necesidades que tienen los consumidores, y de los problemas que se suscitan en las relaciones de consumo.

5.3. FACULTAD DE EXCITACIÓN.

Dicha facultad se encuentra plasmada en la fracción XVII del propio artículo 24 de la LFPC, la cual es del tenor siguiente.

"Artículo 24. La Procuraduría tiene las siguientes atribuciones:"

"...

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

"..."

Al crear la citada facultad, el legislador consideró necesario que la Procuraduría pudiera denunciar hechos probablemente constitutivos de delito, para que el Ministerio Público inicie las averiguaciones previas, en caso de que los proveedores pudieran estar cometiendo hechos constitutivos de un delito al ofrecer, vender o anunciar sus productos o servicios, y que con ello estuvieran ocasionando un daño o perjuicio a los consumidores.

También, tiene la facultad de hacer del conocimiento de las autoridades competentes los hechos que puedan constituir faltas administrativas, tal como denunciar los hechos ante un juez cívico.

En ese orden ideas, la anterior ley preveía en su fracción XX, con mayor claridad dicha facultad, sin embargo en la elaboración del presente trabajo, la misma fue reformada mediante decreto de diciembre del 2003,

publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de febrero del 2004. Para mayor claridad transcribo el numeral tal como anteriormente se encontraba.

"Artículo 24. La Procuraduría tiene las siguientes atribuciones:

"...

"XX. Excitar a las autoridades competentes a que tomen medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo genero de practicas que lesionen los intereses de los consumidores, y cuando los considere pertinente publicar dicha excitativa;

"..."

Dicho numeral se refiere a que la Procuraduría haga del conocimiento de cualquier autoridad, a que se tomen medidas que combatan prácticas lesivas que vayan en contra de los intereses de los consumidores.

Actualmente el numeral no cambió mucho, sino que incluye no solo a las autoridades, sino a los proveedores, señalando que la PROFECO, no excite a las autoridades, sino que le requiera a éstas y a los proveedores para se tomen las medidas necesarias a combatir las practicas que lesionen los intereses de los consumidores. Dicha fracción actualmente se encuentra de la siguiente manera.

"Artículo 24. La Procuraduría tiene las siguientes atribuciones:

"...

"XX. Requerir a los proveedores o a las autoridades competentes a que tomen medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo genero de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores, y cuando los considere pertinente publicar dicho requerimiento;

"..."

5.4. FACULTAD DE INSPECCION Y VIGILANCIA

De acuerdo con el artículo 1° de la LFPC, la política de la PROFECO, es preventiva, por lo tanto las facultades que se refieren a inspeccionar y vigilar que los proveedores cumplan con las leyes mexicanas, son diversas.

Así, dichas facultades se encuentran dentro del propio artículo 24 de la LFPC en sus fracciones XIII, XIV y XIV bis, así como en el artículo 96 de la misma ley, los cuales señalan textualmente lo siguiente.

"Artículo 24."

"...

"XIII. Vigilar y verificar el cumplimiento de las disposiciones en materia de precios y tarifas establecidos o registrados por la autoridad competente y coordinarse con otras autoridades legalmente facultadas para inspeccionar precios para lograr la eficaz protección de los intereses del consumidor y, a la vez evitar duplicación de funciones;

"XIV. Vigilar y Verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta ley y, en el ámbito de su competencia, las de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, así como de las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables, y en su caso determinar los criterios para la verificación de su cumplimiento;

"XIV bis. Verificar que las pesas, medidas y los instrumentos que se utilicen en transacciones comerciales, industriales o de servicios sean adecuados y, en su caso, realizar el ajuste de los instrumentos de medición en términos de lo dispuesto en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización;

"..."

Dichas facultades se refieren a vigilar que los precios establecidos no sean variados por los proveedores, cuando aquellos hayan sido registrados ante una autoridad competente, tal como la Secretaría de Economía o alguna diversa o la Secretaría de Agricultura cuando se trate de productos agrícolas, siempre que con ello se evite la duplicación de funciones.

Por otro lado, la ley le otorga la facultad de vigilar que los proveedores cumplan en primer lugar con el contenido de la propia ley, en

segundo lugar con las disposiciones de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y por último con las normas oficiales mexicanas.

Para concluir, la última de las fracciones aquí analizadas, le otorga la atribución a la PROFECO, la de verificar los instrumentos de medición que se utilicen en todas las transacciones comerciales, problema que como lo analizamos en el capítulo anterior, ha existido desde la época de la colonia, desde la existencia del mercado de Tlaltelolco, es de citar los problemas recientes con la venta de gasolina y otros combustibles.

Otra atribución de la PROFECO, se encuentra en el artículo 96 de la propia ley, la cual se refiere a la inspección de mercancía, aun de prestaciones de servicios, en almacenes o donde se transporten aquellos, aun en tránsito. Dicha facultad se puede aplicar aun de oficio y en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, cuando se trate de verificar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas, dicho numeral señala de forma textual lo siguiente:

"Artículo 96. La Procuraduría, con objeto de aplicar y hacer cumplir las disposiciones de esta ley y de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, cuando no corresponda a otra dependencia, practicará la vigilancia y verificación necesarias en los lugares donde se administren, almacenen, transporten, distribuyan o expendan productos o mercancías o en los que se presten servicios, incluyendo aquellos en tránsito.

Otra facultad relacionada con las anteriores se encuentra prevista en el artículo 8, el cual se refiere a que la PROFECO, tiene la facultad de verificar que los precios y tarifas máximos sean respetados por los proveedores, mismos que se encuentren previstos por la Ley Federal de Competencia Económica o en otras leyes o reglamentos, lo que de igual manera constituye una obligación de los proveedores.

Para mayor comprensión de lo anterior a continuación se transcribe el artículo 8° en la parte conducente:

"Artículo 8. La Procuraduría verificará que se respeten los precios máximos establecidos en términos de la Ley Federal de Competencia Económica, así como los precios y tarifas que conforme a lo dispuesto por otras disposiciones sean determinados por las autoridades competentes.

"Los proveedores estarán obligados a respetar el precio máximo y las tarifas establecidas conforme al párrafo anterior."

5.5. FACULTAD DE CONSIGNACIÓN.

Por otro lado, es necesario señalar que la PROFECO, no puede, dentro de los procedimientos que lleva a cabo, recibir dinero en efectivo, como pago de lo reclamado, lo anterior debido a que dentro de sus facultades no se establece dicha atribución, sin embargo dentro de las disposiciones que son comunes a los procedimientos en general, en el artículo 106 de la LFPC, se le otorga a dicha Procuraduría, la facultad de poder recibir de cualquiera de las partes involucradas en alguno de los procedimientos establecidos en dicha ley, la consignación de billetes de depósito.

No obstante ello, no en todos los supuestos se puede consignar los citados billetes de depósito, sino sólo en ciertos casos específicos.

Es así pues, que actualmente no sólo los órganos jurisdiccionales tienen la facultad de recibir en consignación de pago o de obligaciones contraídas, los billetes de depósito, de acuerdo con las formalidades establecidas en los códigos de procedimientos civiles de cada una de las entidades federativas, mismas que se encuentran reguladas dentro del capítulo denominado "De los Actos Prejudiciales", sino que actualmente la PROFECO tiene dichas facultades.

En efecto, la facultad de consignación, se encuentra prevista en el artículo 106 de la LFPC, mismo que establece de manera textual lo siguiente:

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

"I. Cuando el acreedor rehúse recibir la cantidad correspondiente.

"II. Cuando el acreedor se niegue a entregar el comprobante de pago;

"III. Cuando exista duda sobre la procedencia del pago;

"IV. Mientras exista incumplimiento de algunas de las obligaciones contraídas por la contraparte, en tanto se concluye el procedimiento ante la Procuraduría;

"V. En cumplimiento de convenios o laudos, y

"VI. Como garantía de compromisos asumidos ante la Procuraduría.

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

Con la inclusión de esta facultad, creemos que su inclusión en la ley es muy práctica, al ser la Procuraduría un órgano mas de consignación además de los jueces del fuero común en materia civil. Tal medida, además, constituye una verdadera solución a los conflictos suscitados dentro de los procedimientos de los que conoce la PROFECO, ya que en un principio dicha facultad era exclusiva de los órganos jurisdiccionales.

5.6. FACULTAD DE PROPUESTA AL EJECUTIVO.

La facultad aquí estudiada se refiere a que la Procuraduría propondrá a la Secretaría de Economía las políticas encausadas a proteger a los consumidores. Igualmente serán tomadas en cuenta las opiniones emitidas por la PROFECO, sobre los proyectos de normas oficiales mexicanas y sobre las medidas regulatorias que puedan afectara a los consumidores.

Esta facultad se encuentra prevista en el artículo 31 de la LFPC, el cual textualmente dice lo siguiente.

**Artículo .31*

"...

**Asimismo, asesorará a la Secretaría en cuestiones relacionadas con las políticas de protección al consumidor y opinará sobre los proyectos de normas oficiales mexicanas y sobre cualquiera otra medida regulatoria que pueda afectar los derechos de los consumidores."*

Como se desprende de lo anterior, la PROFECO va a proponer al poder ejecutivo sobre cuales tienen que ser las políticas para velar por los intereses de el público en general, así como en la elaboración de las normas oficiales mexicanas, y quién sino es la PROFECO la institución idónea para saber cuales son las peticiones mas recurrentes del publico consumidor.

5.7. FACULTAD DE AUTORIDAD.

Al comienzo del presente capítulo, establecimos que el término *Autoridad* es cualquier persona que tiene la potestad de emitir actos hacia otras personas, disponiendo de la fuerza necesaria para hacer cumplir sus determinaciones.

De lo anterior, se desprende que las facultades de autoridad de la PROFECO, se encuentran previstas en el artículo 24, en las fracciones XV y XVI, de la LFPC, las cuales señalan de forma textual lo siguiente.

**Artículo 24. La procuraduría tiene las siguientes atribuciones:*

"...

"XV. Registrar contratos de adhesión que lo requieran, cuando cumplan la normatividad aplicable, y organizar y llevar el registro público de contratos de adhesión.

"XVI. Procurar la solución de las diferencias entre consumidores y proveedores y, en su caso, emitir dictámenes en donde se cuantifiquen las obligaciones contractuales del proveedor, conforme a los procedimientos establecidos en esta ley.

"..."

En la primera de las fracciones transcritas, prevé que la Procuraduría, es la autoridad competente para que los proveedores de bienes y servicios registren los contratos de adhesión ante dicha institución, por lo tanto dicha autoridad llevará para tal efecto un registro público de contratos de adhesión con el fin de tener un control de los mismos.

De acuerdo con el artículo 86 de la LFPC, la Secretaría de Economía es quien expedirá las normas oficiales mexicanas para sujetar a registro los contratos de adhesión, mismos que deberán ser registrados ante la PROFECO, cuando impliquen prestaciones desproporcionadas a cargo de los consumidores, las obligaciones sean inequitativas o abusivas, o tengan altas probabilidades de que sean incumplidos.

Para tal efecto, dentro de la PROFECO, existe la Dirección General Jurídica Consultiva, quien a su vez delega la facultad a un Director de Contratos de Adhesión, quien tiene su domicilio en las oficinas generales en el Distrito Federal, sin embargo, se faculta a todas las delegaciones de la PROFECO para recibir las solicitudes de registro.

Para que los proveedores puedan registrar tales contratos, deberán cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 86, 86 bis y 87, de la propia Ley.

La ley establece que una vez que se haya presentado la solicitud de registro, la Procuraduría tiene 30 días para emitir la resolución a que haya lugar, si transcurre dicho plazo sin que se emita la resolución, el modelo de contrato se entenderá como aprobado, estando obligada la Procuraduría a registrarlos.

Los referidos artículos establecen lo siguiente:

"Artículo 86. La Secretaría, mediante normas oficiales mexicanas, podrá sujetar contratos de adhesión a registro previo ante la Procuraduría cuando impliquen o puedan implicar prestaciones desproporcionadas a cargo de los consumidores, obligaciones inequitativas o abusivas, o altas probabilidades de incumplimiento

"Las normas podrán referirse a cualesquiera términos y condiciones, excepto precio.

"Los contratos de adhesión sujetos a registro deberán contener una cláusula en la que determine que la Procuraduría será competente en la vía administrativa para resolver cualquier controversia que se suscite sobre la interpretación o cumplimiento de los mismos. Asimismo, deberán señalar el número de registro otorgado por la Procuraduría."

"Artículo 86 bis. En los contratos de adhesión de prestación de servicios deben incluirse por escrito o por vía electrónica los servicios adicionales, especiales o conexos que pueda solicitar el consumidor de forma opcional por conducto y medio del servicio básico.

"El proveedor solo podrá prestar un servicio adicional o conexo no previsto en el contrato original si cuenta con el consentimiento expreso del consumidor, ya sea por escrito o por vía electrónica."

La fracción XVI del artículo 24 de la LFPC, transcritas se refiere a que la Procuraduría solucionará los conflictos que se susciten entre proveedores y consumidores, pudiendo emitir resoluciones que cuantifiquen las obligaciones contractuales del proveedor, conforme a los procedimientos de solución de controversias previstos en la propia ley.

La forma en que la PROFECO, soluciona los conflictos, es a través del procedimiento conciliatorio o bien, del procedimiento arbitral, las cuales serán estudiadas al final del presente capítulo, mismos que se regulan en los artículos 99 al 122 de la ley de la materia.

6. COMPETENCIA DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

Para comenzar con el desarrollo de este tema, es importante definir lo que se debe entender por *competencia*, al respecto el maestro Cipriano Gómez Lara ha establecido: *"La competencia es el ámbito, esfera o campo, dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones."*⁶¹

La competencia de la PROFECO, tiene su fundamento legal en el artículo 1° de la ley de la materia, ya que tal precepto menciona el lugar donde se aplicará dicha ley, es decir, delimita el ámbito territorial, a qué personas va dirigida o ámbito personal de aplicación, las características de las normas que contiene y que otras normas son aplicables o complementarias de dicha ley.

En efecto, el citado artículo señala de manera textual lo siguiente:

"Artículo 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, convenios o estipulaciones en contrario:

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

" ... "

De esta forma, encontramos que la competencia de la PROFECO, puede dividirse de la siguiente forma:

Por razón de la materia.

Por razón del territorio.

Por razón del grado.

Por razón de la cuantía.

Competencia por razón de la materia.

⁶¹ Teoría General del Proceso. 9ª edición. Ed. Oxford University Press. México. 1983. Pág. 127.

Vinculado a la naturaleza del negocio a conocer, este criterio de distribución de quehacer judicial toma en consideración la creciente necesidad de conocimientos especializados; en el caso de la Procuraduría, ella conocerá de las controversias suscitadas entre proveedores y consumidores; respecto de la prestación de un bien o servicio, toda vez que el objeto de la LFPC, es la de promover y proteger los derechos de los consumidores y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores; definiendo en su artículo 2° de la LFPC, a dichos sujetos, y su estudio es materia de otro apartado de la presente investigación.

Ya en el primero de nuestros capítulos se explicó que la rama del derecho a la cual pertenece el derecho del consumo es social, en virtud de que las normas van encaminadas a proteger a una parte de la sociedad que se cree desprotegido o débil, en el caso de los consumidores, en contra de otra con mayor poder tanto económico, así como social: los proveedores.

Existen ciertos servicios que quedan exceptuados de las disposiciones contenidas en la ley, tales como la prevista en el artículo 5° de la misma, al establecer textualmente:

"Artículo 5°. Quedan exceptuados de las disposiciones de esta ley, los servicios que se presten en virtud de una relación de trabajo, los servicios profesionales que no sean de carácter mercantil y los servicios profesionales que presten las sociedades de información crediticia."

"Asimismo, quedan excluidos los servicios regulados por las leyes financieras que presten las instituciones y organizaciones cuya supervisión este a cargo de las comisiones nacionales Bancaria y de Valores; de Seguros y Fianzas; del Sistema de Ahorro para el retiro o de cualquier órgano de regulación, de supervisión o de protección y defensa dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

Dicho artículo, exceptúa de las disposiciones contenidas en la ley a todos los servicios que se presten en virtud de una relación de trabajo, así como a los servicios profesionales que no tengan un carácter mercantil.

De igual forma, los servicios de carácter profesional normalmente se encuentran regulados en los Códigos Civiles locales, los cuales son expedidos por los órganos legislativos de cada entidad federal, por lo que significa que desde el punto de vista de la legislación aplicable a los contratos de prestación de servicios profesionales se rigen con base en lo dispuesto por la ley Civil.

El carácter de mercantil de los contratos de prestación de servicios profesionales, lo otorga el Código de Comercio, que es quien regula dichos actos, específicamente, al listar una serie de actos que deberán reputarse con tal carácter, y establece que en caso de duda, la naturaleza comercial del acto será fijada por arbitrio judicial.

De igual forma, quedan excluidas de las disposiciones de la LFPC, los servicios prestados por las instituciones de crédito, las organizaciones auxiliares del crédito, casas de bolsa, instituciones de fianzas y de seguros, las cuales están bajo la vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y de la de Seguros y Fianzas.

Otra materia que queda excluida para la PROFECO, es la relacionada con el arrendamiento de inmuebles, de acuerdo con lo previsto por el artículo 73 de la LFPC, el cual es del tenor siguiente.

" Artículo 73. Los actos relacionados con inmuebles solo estarán sujetos a esta ley, cuando los proveedores sean fraccionadores, constructores, promotores y demás personas que intervengan en la asesoría y venta al público de viviendas destinadas a casa habitación o cuando otorguen al consumidor el derecho de usar inmuebles mediante el sistema de tiempo compartido, en los términos de los artículos 64 y 65 de la presente ley."

Para finalizar este punto se transcribe el criterio de nuestro más alto tribunal respecto de la competencia de la PROFECO por razón de la materia.

PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, INCOMPETENCIA DE LA, PARA CONOCER DE ASUNTOS CIVILES.

Cuando un contrato es de carácter civil porque en él no se establece que su objeto estuviera o fuere destinado para actos de comercio, **la Procuraduría Federal del Consumidor es incompetente para conocer de cualquier procedimiento o queja que se someta o se haya sometido a su conocimiento con motivo de dicho contrato y, por tanto, la autoridad judicial que conozca del negocio, no tiene por qué suspender el procedimiento so pretexto de que previamente ante la Procuraduría Federal del Consumidor se interpuso una reclamación por la contraparte**, en relación con los hechos narrados en el juicio natural, en virtud de no tratarse de una autoridad judicial que pudiera sostener su competencia con los tribunales judiciales establecidos.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Tomo: II Segunda Parte-2, Página: 415

Amparo directo 964/88. María Rendón Guerra de Montes de Oca y coagraviado. 31 de agosto de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Villegas Vázquez.

Lo subrayado es nuestro y sólo para resaltar.

Competencia por razón del territorio.

Como se desprende de la lectura del propio título de la ley de la materia, el ámbito territorial de la procuraduría es de competencia federal, sin limitación legal respecto del territorio; es decir que aún cuando la relación entre proveedor y consumidor se suscite en Nayarit, el consumidor puede presentar queja en el Distrito Federal.

Lo anterior tiene su fundamento en artículo 28 y la fracción X del artículo 73 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual le otorga facultades al Congreso de la Unión, para expedir leyes federales en materia de Comercio.

Es así como el primero de los artículos citados expresa en su parte conducente lo siguiente:

"Artículo 28. ...

"En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tengan por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

" ... "

Por su parte el artículo 73 constitucional, otorga al Congreso de la Unión facultades para legislar sobre esta materia, de manera específica en la fracción X, misma que establece de manera general lo siguiente:

"Artículo 73. El congreso tiene facultad:

" ... "

"X. Para legislar en toda la República en materia de hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123;

" ... "

Con lo anterior queda demostrado el hecho de que las leyes que regulan las materias de comercio y de consumo, son de aplicación y competencia federal, por disposición de nuestra Carta Magna.

Derivado de lo anterior, el artículo 100 de la LFPC señala lo siguiente:

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

En este orden de ideas, la posibilidad de presentar una queja o denuncia en cualquier Delegación o Subdelegación, no es limitativa, por lo cual la ley es ambigua, toda vez que no hay señalamiento expreso respecto de ello.

En la práctica es común llegar a alguna delegación de PROFECO a interponer queja y que la receptora de quejas determine que la referida delegación no es competente, sin que exista fundamento legal para ello y remitir a la delegación que en su opinión considere competente la receptora.

Para finalizar sobre el particular el Código Civil Federal aplicado supletoriamente a la ley de la materia, señala en su artículo 12 que las leyes mexicanas rigen a todas las personas que se encuentren dentro del territorio de la Republica.

Por tal motivo el lugar para interponer una queja, queda a la voluntad del consumidor, sin que exista limitación jurídica de competencia territorial, con la salvedad de que en la practica nos remiten a la delegación que nos corresponda.

En ese sentido, el Reglamento de la PROFECO, en su artículo 19, otorga facultades tanto a los Delegados como a los Subdelegados de dicha Procuraduría, para recibir las quejas y reclamaciones que presenten los consumidores, así como para sustanciar los procedimientos conciliatorios.

Dicho artículo señala de manera textual lo siguiente:

"Artículo 19. Al frente de cada una de las Delegaciones habrá un Delegado, quien será nombrado y removido por el Procurador, y el cual

será auxiliado para el despacho de los asuntos de su competencia por los servidores públicos que determine el Procurador.

Son atribuciones de los Delegados:

" ...

III Recibir y atender las reclamaciones que presenten los consumidores en contra de proveedores;

" ...

V. Sustanciar los procedimientos conciliatorios entre consumidores y proveedores;

" ...

Así también el Reglamento de la Procuraduría faculta a los subdelegados de la PROFECO para auxiliar a los Delegados en determinados asuntos. En su artículo 21, el reglamento prevé lo siguiente.

"Artículo 21. Al frente de cada una de las Subdelegaciones habrá un Subdelegado, quien será nombrado y removido por el Procurador, y el cual será auxiliado para el despacho de los asuntos de su competencia por los servidores públicos que determine el Procurador.

" Las Subdelegaciones estarán adscritas a las Delegaciones, de conformidad con lo establecido en el Estatuto y estas última tendrán la responsabilidad de coordinar y supervisar la operación y funcionamiento de aquellas.

"Los Subdelegados tendrán las mismas atribuciones que los delegados excepto las señaladas en las fracciones XIV, XVII, XXII, XXIV, XXV, XXVI, XXIX, XXX, XXXI, XXXVIII y XXXIX, del artículo 19 del presente Reglamento

" ...

Por otro lado, el Estatuto Orgánico de la PROFECO, establece que la Procuraduría contará para el cumplimiento de sus atribuciones, con las delegaciones, subdelegaciones y demás unidades que requieran para el servicio, debiendo existir, por lo menos, una delegación de la PROFECO por cada entidad federativa, dicho Estatuto, en su parte conducente establece de manera textual lo siguiente.

"Artículo 14. Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Procuraduría contará con las delegaciones, subdelegaciones y demás unidades que se requieran conforme a las necesidades del servicio, debiendo existir, al menos, una delegación por entidad federativa. Para su creación o supresión se atenderán criterios de densidad de población, actividad económica, ubicación geográfica, y recursos con que cuente la Procuraduría, entre otros. Los servidores públicos adscritos a las delegaciones, conforme a su competencia, podrán ejercer sus atribuciones en forma concurrente en la circunscripción territorial de las delegaciones circunvecinas, conforme a los lineamientos que mediante acuerdos expida el Procurador y que publique en el Diario Oficial de la Federación."

Las Delegaciones y Subdelegaciones con que cuenta la PROFECO, actualmente y de acuerdo con lo dispuesto con el artículo 14 del Estatuto Orgánico, son las siguientes:

"Artículo 14....

"La denominación y sede de las delegaciones y subdelegaciones con que cuenta la Procuraduría, son las siguientes:

I. Estado: Aguascalientes.

- "Delegación Aguascalientes, con sede en la ciudad de Aguascalientes.

"II. Estado: Baja California.

- "Delegación Baja California, con sede en la ciudad de Tijuana, y
- "Subdelegación Mexicali, con sede en la ciudad de Mexicali.

"III. Estado de Baja California Sur.

- "Delegación Baja California Sur, con sede en la ciudad de La Paz, y
- "Subdelegación Comondú, con sede en Ciudad Constitución.

"IV. Estado: Campeche.

- "Delegación Campeche, con sede en la ciudad de Campeche, y
- "Subdelegación Carmen, con sede en Ciudad del Carmen.

"V. Estado: Coahuila.

- "Delegación Coahuila, con sede en la ciudad de Saltillo, y
- "Subdelegación Torreón, con sede en la ciudad de Torreón.

"VI. Estado: Colima.

- "Delegación Colima, con sede en la ciudad de Colima, y
- "Subdelegación Manzanillo, con sede en la ciudad de Manzanillo.

**VII. Estado: Chiapas.*

- *"Delegación Chiapas, con sede en la ciudad de Tuxtía Gutiérrez.*

**VIII. Estado: Chihuahua.*

- *"Delegación Chihuahua, con sede en Ciudad Juárez, y*
- *"Subdelegación Chihuahua, con sede en la ciudad de Chihuahua.*

**IX. Estado: Durango.*

- *"Delegación Durango, con sede en la ciudad de Victoria de Durango.*

**X. Estado: Guanajuato.*

- *"Delegación Guanajuato, con sede en la ciudad de León de los Aldama, y*
- *"Subdelegación Irapuato, con sede en la ciudad de Irapuato.*

**XI. Estado: Guerrero.*

- *"Delegación Guerrero, con sede en la ciudad de Acapulco de Juárez, y*
- *"Subdelegación Iguala, con sede en la ciudad de Iguala de la Independencia.*

**XII. Estado: Hidalgo.*

- *"Delegación Hidalgo, con sede en la ciudad de Pachuca de Soto.*

**XIII. Estado: Jalisco.*

- *"Delegación Jalisco, con sede en la ciudad de Guadalajara.*

**XIV. Estado: Estado de México.*

- *"Delegación Toluca, con sede en la ciudad de Toluca de Lerdo;*
- *"Delegación Naucalpan, con sede en la ciudad de Naucalpan de Juárez;*
- *"Delegación Nezahualcóyotl, con sede en Ciudad Nezahualcóyotl;*
- *"Delegación Tlalnepantla, con sede en la ciudad de Tlalnepantla, y*
- *"Subdelegación Ecatepec, con sede en la ciudad de Ecatepec de Morelos.*

**XV. Estado: Michoacán.*

- *"Delegación Michoacán, con sede en la ciudad de Morelia.*

**XVI. Estado: Morelos.*

- *"Delegación Morelos, con sede en la ciudad de Cuernavaca.*

**XVII. Estado: Nayarit.*

- *"Delegación Nayarit, con sede en la ciudad de Tepic.*

**XVIII. Estado: Nuevo León.*

- *"Delegación Nuevo León, con sede en la ciudad de Monterrey.*

**XIX. Estado: Oaxaca.*

- *"Delegación Oaxaca, con sede en la ciudad de Oaxaca de Juárez.*

"XX. Estado: Puebla.

- *"Delegación Puebla, con sede en la ciudad de la Heroica Puebla de Zaragoza.*

"XXI. Estado: Querétaro.

- *"Delegación Querétaro, con sede en la ciudad de Santiago de Querétaro, y*
- *"Subdelegación San Juan del Río, con sede en la ciudad de San Juan del Río.*

"XXII. Estado: Quintana Roo.

- *"Delegación Quintana Roo, con sede en la ciudad de Cancún, y Subdelegación Chetumal, con sede en la ciudad de Chetumal.*

"XXIII. Estado: San Luis Potosí.

- *"Delegación San Luis Potosí, con sede en la ciudad de San Luis Potosí.*

"XXIV. Estado: Sinaloa.

- *"Delegación Sinaloa, con sede en la ciudad de Culiacán de Rosales, y Subdelegación Mazatlán, con sede en la ciudad de Mazatlán.*

"XXV. Estado: Sonora.

- *"Delegación Sonora, con sede en la ciudad de Hermosillo, y*
- *"Subdelegación Ciudad Obregón, con sede en Ciudad Obregón.*

"XXVI. Estado: Tabasco.

- *"Delegación Tabasco, con sede en la ciudad de Villahermosa.*

"XXVII. Estado: Tamaulipas.

- *"Delegación Tamaulipas, con sede en Ciudad Victoria;*
- *"Subdelegación Reynosa, con sede en la ciudad de Reynosa;*
- *"Subdelegación Tampico, con sede en la ciudad de Tampico;*
- *"Subdelegación Matamoros, con sede en la ciudad de Heroica Matamoros, y*
- *"Subdelegación Nuevo Laredo, con sede en la ciudad de Nuevo Laredo.*

"XXVIII. Estado: Tlaxcala.

- *"Delegación Tlaxcala, con sede en la ciudad de Tlaxcala de Xicoténcatl.*

"XXIX. Estado: Veracruz.

- *"Delegación Veracruz, con sede en el territorio de cualquiera de las ciudades de Veracruz y Boca del Río;*
- *"Subdelegación Xalapa, con sede en la ciudad de Xalapa Enriquez;*
- *"Subdelegación Coatzacoalcos, con sede en la ciudad de Coatzacoalcos, y*

- *"Subdelegación Poza Rica, con sede en la ciudad de Poza Rica de Hidalgo.*

"XXX. Estado: Yucatán.

- *"Delegación Yucatán, con sede en la ciudad de Mérida.*

"XXXI. Estado: Zacatecas.

- *"Delegación Zacatecas, con sede en la ciudad de Zacatecas.*

"XXXII. Distrito Federal.

- *"Delegación Norte, con sede en el territorio de cualquiera de las Delegaciones Políticas de Azcapotzalco y Gustavo A. Madero;*

- *"Delegación Sur, con sede en el territorio de cualquiera de las Delegaciones Políticas de Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco;*

- *"Delegación Centro, con sede en el territorio de cualquiera de las Delegaciones Políticas de Benito Juárez, Coyoacán y Cuauhtémoc;*

- *"Delegación Poniente, con sede en el territorio de cualquiera de las Delegaciones Políticas de Alvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, La Magdalena Contreras y Miguel Hidalgo, y*

"Delegación Oriente, con sede en el territorio de cualquiera de las Delegaciones Políticas de Iztacalco, Iztapalapa y Venustiano Carranza."

Competencia por razón del grado.

En opinión del autor Eduardo Pallares, la competencia por razón del grado es la que tienen los tribunales para conocer de la instancia en que el juicio se encuentre⁶²; dentro de la PROFECO, no existen mas que una instancia; recordando que la procuraduría solo puede ser considerada como autoridad administrativa, y aún cuando el procedimiento de conciliación puede terminar de diversas formas, la resolución mediante la cual concluye, no puede entenderse como primera instancia y el eventual recurso de revisión interpuesto contra referida resolución, como la segunda.

La referida resolución puede ser impugnada y de la cual conocerá el superior jerárquico, y a través de un recurso de revisión que aún cuando

⁶² Eduardo Pallares, citado en la obra del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. y la Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1999. Págs. 543 y 544.

se declare fundado y modifique la resolución impugnada; la finalidad del procedimiento de conciliación no es convertir a la procuraduría en juzgador; pues esta sólo tiene funciones conciliatorias, exhortando a las partes a llegar a un arreglo conciliatorio y para el caso de no ser así, no cuenta con fuerza coactiva que obligue a las partes al mismo, motivo por el cual no existe mas de una instancia en la PROFECO.

Competencia por razón de la cuantía.

Sobre este particular no existe limitación para que la procuraduría pueda conocer de determinada cuestión, por lo cual podrá presentarse queja por la descompostura de una plancha de valor de \$50.00 (CINCUENTA PESOS, 00/100, M.N.) o por incumplimiento del contrato de tiempo compartido de valor de \$100,000.00 (CIEN MIL PESOS, 00/100, M.N.).

Para finalizar, es de destacar que la competencia de toda autoridad administrativa debe estar contemplada en una ley, pues de lo contrario se corre el riesgo de que las actuaciones provenientes de una autoridad administrativa violen la garantía de legalidad contemplada en el párrafo primero del artículo 16 Constitucional el cual establece:

"Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

"..."

7. Consumidor y Proveedor.

Consumidor.

Cuando diversos juristas tratan de explicar algún término, inician dando diversos significados de la palabras a definir, por lo que una nota

esencial de ello es cuando se dan los significados desde un punto de vista ordinario.

En sentido ordinario, *consumidor* es la persona que compra un producto para su uso o también la persona que utiliza las mercancías y riquezas para satisfacer sus necesidades.

Sin embargo, para algunos juristas como Víctor Hugo Lares Romero la tarea de definir dicho término, no resulta ser tan sencilla, y creo que ello se debe a que el definir a dicho sujeto es fundamental, ello debido a que el consumidor es la razón de ser del Derecho del Consumo.⁶³

Es así, que la razón de ser del Derecho del Consumo lo es el propio consumidor, parte débil en las relaciones de consumo de bienes y servicios.

De acuerdo con dicho autor, otro punto a destacar es que el consumidor es la primera persona que se encuentra en el mercado, aun antes de celebrarse las operaciones mercantiles, o mejor dicho aún, no hay operación mercantil si no existe primero un consumidor, motivo por el cual se hace necesario protegerlo.

El autor en cita, señala dentro de su obra "El Derecho de Protección a los Consumidores en México", sostiene que hay que hacer la diferencia entre consumidor y comprador, puesto que alguien puede adquirir un bien o un servicio para satisfacer sus necesidades por otros medios diversos al del contrato de compraventa.⁶⁴

Denise Nguyen Thanh, hace una división de los consumidores, entre los cuales se encuentran; el intermediario y el consumidor final, entendiéndose por este último a aquélla "... *persona que utiliza los bienes*

⁶³ Cfr. El Derecho de Protección a los Consumidores en México. 1ª edición. Editado por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. México. 1991. Pág. 36

⁶⁴ Idem.

adquiridos para satisfacer sus propias necesidades, y aquellas de las personas bajo su carga, y no para revenderla o transformarlas en el cuadro de su propia de propia profesión."⁶⁵

A este respecto también el Segundo Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito, ha contribuido a definir dicho actor de las relaciones de consumo, emitiendo criterio el cual ha formado jurisprudencia, entendiendo por consumidor a quien contrata, para su utilización, la adquisición, uso o disfrute de bienes o la prestación de servicios, de acuerdo con las definiciones contenidas en los artículos 2o. y 3o. de dicha ley, dicha jurisprudencia señala lo siguiente:

CONSUMIDOR: ÚNICAMENTE TIENE ESE CARÁCTER LA PERSONA QUE ADQUIERE UN BIEN O UN SERVICIO PARA SU USO (INCOMPETENCIA DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 3° de la Ley Federal de Protección al Consumidor, tiene la calidad de consumidor quien contrata para su utilización, la adquisición, uso o disfrute de bienes o la prestación de servicios, de tal manera que una persona física o moral que realiza la compra de bienes o servicios para obtener algún provecho pecuniario por medio del comercio, y no para su uso, no puede ser considerada como consumidor, ya que su intervención tiene lugar en una fase del procedimiento económico cuyo objetivo final es hacer llegar los bienes o servicios a quienes están destinados. Por tanto, la Procuraduría Federal del Consumidor carece de competencia para resolver una controversia que no le fue planteada por un consumidor sino, en realidad por un comerciante.

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.
Amparo en revisión 2552/89. Casa Autrey, S.A. 24 de enero de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Cuauhtémoc Carlos Sánchez.

Sin embargo, veamos lo que la Ley Federal de Protección al Consumidor establece en su artículo 2° sobre este tema.

"Artículo 2°. Para los efectos de esta ley, se entiende por:

"I. Consumidor: la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final de bienes, productos o servicios. Se entiende también por consumidor a la persona física o moral que adquiera, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros, únicamente para los casos a que se refieren los artículos 99 y 117 de esta ley.

⁶⁵ Nguyen-Thanh, Denise. Citada en: Lares Romero, Victor Hugo. El Derecho de Protección a los Consumidores en México. Ob. Cit. Pág. 36.

La definición contenida en la facción I, de la citada ley, se refiere tanto al consumidor final como al consumidor intermedio. En todos los casos la ley protege al consumidor final, sin embargo, cuando se trata de consumidores intermedios, la Ley solo los tomará en consideración para protegerlos, en los casos a que se refieren los artículos 99 penúltimo párrafo, y 117 último párrafo, de la propia ley. Por lo que de una interpretación armoniosa de dichos numerales, se desprende que se trata únicamente de las reclamaciones que presenten aquellos, siempre que el monto de la operación motivo de la reclamación no exceda de \$300,000.00.

Dichos artículos señalan de manera textual lo siguiente:

"Artículo 99. ...

"Las reclamaciones de las personas físicas a que se refiere la fracción primera del artículo 2 de esta ley, que adquieran almacenen, utilicen o consuman bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros, serán procedentes siempre que el monto de la operación motivo de la reclamación no exceda de \$300,00.00.

"..."

"Artículo 117. ...

"Cuando se trate de aquellas personas físicas o morales a que se refiere la fracción primera del artículo 2 de esta ley, que adquieran almacenen, utilicen o consuman bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros, la Procuraduría podrá fungir como árbitro siempre que el monto de la operación motivo de la reclamación no exceda de \$300,00.00"

Proveedor.

El texto original de la LFPC, de 1975, definía a los comerciantes como aquéllos *"... 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 bienes, productos y servicios."*

Dice el maestro José Ovalle Favela en su obra "Comentarios a la Ley Federal del Consumidor", que dicha definición fue muy criticada por la doctrina, y con motivo de ello, en tal época, la PROFECO conoció y resolvió quejas relacionadas con actos de comercio, compraventas, arrendamientos o prestación de servicios personales que, no obstante de que las personas no eran comerciantes en el sentido tradicional de la palabra, llevaban a cabo, así fuera accidentalmente, tales actos de comercio.⁶⁶

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, por lo que la actual definición no hace referencia al concepto de comerciante.

Existe otro precedente que intenta definir al proveedor de bienes y servicios de la siguiente manera:

LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. SOLO ES APLICABLE A LAS RELACIONES ENTRE PROVEEDORES Y CONSUMIDORES. Los actos jurídicos celebrados entre comerciantes, industriales o de unos con otros, en los cuales no se dé una relación de proveedores a consumidores, no se encuentran regulados por la Ley Federal de Protección al Consumidor, pues de conformidad con la exposición de motivos de ésta, tal ordenamiento recoge preceptos dispersos en la legislación civil y mercantil; buscando moderar los principios de igualdad entre las partes, de libertad de contratación y de autonomía en la voluntad, le dio coherencia y unidad en un solo ordenamiento y los elevó a categoría de normas de derecho social, con el propósito fundamental de igualar a quienes en la vida económica resultan desiguales, como lo son, por una parte, el proveedor y, por la otra, el consumidor, tutelando los intereses de éste, al considerarlo como parte débil frente al proveedor. En tal virtud, dicho ordenamiento crea un régimen jurídico singular y contiene disposiciones que constituyen excepciones a las reglas

⁶⁶ Cfr. "Comentarios a la Ley Federal del Consumidor" Ob. Cit. Pág. 12.

generales establecidas en la legislación civil y mercantil, de suerte que debe ser interpretado restrictivamente, por lo que no puede ser aplicado a caso alguno que no esté expresamente especificado en el mismo, como lo dispone el artículo 11 del Código Civil para el Distrito Federal. En consecuencia, como la LEY Federal De Protección al Consumidor es proteccionista de los intereses del consumidor, sólo es aplicable a las relaciones jurídicas en las que intervengan tanto un proveedor como un consumidor y, por tanto, no quedan sujetos a ella los actos en los que las partes carezcan de tales cualidades, entendiéndose por proveedor, a los comerciantes, industriales, prestadores de servicios, así como a las empresas de participación estatal, los organismos descentralizados, los órganos del estado, en cuanto desarrollen actividades de producción, distribución de bienes y prestación de servicios, de acuerdo con las definiciones contenidas en el artículo 2º y 3º de dicha Ley.

Cuarto Tribunal en Materia Civil del Primer Circuito.

Semanario judicial de la Federación, Octava Época, t. VIII, diciembre de 1991 Pág. 241.

El Cuarto Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito, define al proveedor, entendiéndolo por este a los comerciantes, industriales, prestadores de servicios, así como las empresas de participación estatal, los organismos descentralizados y los órganos del Estado, en cuanto desarrollen actividades de producción, distribución de bienes y prestación de servicios a consumidores.

El legislador plasmó en el artículo 2º de la ley, su idea de lo que debe entenderse por proveedor, por lo menos para los efectos de la LFPC actual, por lo que la actual ley establece lo siguiente:

"Artículo 2º. Para los efectos de esta ley, se entiende por:

" ...

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

" ...

De la definición anterior, se desprende que fue eliminada la palabra accidentalmente, es decir, ya no es comerciante quien ocasionalmente distribuye bienes o servicios, sino quien lo realiza habitualmente o de manera periódica.

De esta manera, el Quinto Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito, establece que cuando se trate de compraventas, la

PROFECO no es competente cuando se trate de personas físicas que ocasionalmente realicen un contrato de esta índole, sino únicamente cuando el vendedor sea una persona cuya ocupación ordinaria sea la realización de operaciones de compraventa de muebles, dicho criterio establece lo siguiente:

PROTECCION AL CONSUMIDOR, INAPLICABILIDAD DE LA LEY FEDERAL DE, CUANDO OCASIONALMENTE SE CELEBRA EL CONTRATO DE COMPRAVENTA. La Ley Federal de Protección al Consumidor sólo es aplicable respecto de contratos de compraventa de muebles, en los que el vendedor haya sido una persona física o moral cuya ocupación ordinaria sea la realización de operaciones de compraventa sobre muebles. Por tanto, dicha ley es inaplicable cuando dos personas físicas celebran ocasionalmente un contrato de compraventa que tenga por objeto bienes muebles; de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo de su artículo 3o. interpretado a contrario sensu.

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 2875/88. Luciano Valencia Calzadilla. 6 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Efraín Ochoa Ochoa. Secretario: Eduardo Francisco Núñez Gaytán.

8. Proceso, procedimiento, contrato y convenio en la PROFECO.

Proceso.

El Diccionario de Derecho del maestro Rafael de Pina nos dice que proceso es el conjunto *"... de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión de un juez competente."*⁶⁷

Para el maestro José Ovalle, el proceso es *"... el conjunto de actos mediante los cuales se constituye, desarrolla y termina la relación jurídica que se establece entre el juzgador, las partes y las demás personas que en ella intervienen, y que tiene como finalidad dar solución al litigio planteado por las partes, a través de una decisión de juzgador basada en los hechos afirmados y probados y en el derecho aplicable."*⁶⁸

⁶⁷ De Pina Rafael, y Rafael De Pina Vara. Diccionario de Derecho. Ob. Cit. Pág.420.

⁶⁸ Ovalle Favela, José. Teoría General del Proceso. Ob. Cit. Pág. 183.

De esta manera afirma dicho autor, que el proceso es la suma de actos por medio de los cuales se desarrolla la relación jurídica creada por las partes.

Por otra parte, el maestro Cipriano Gómez Lara, afirma: *"entendemos por proceso un conjunto de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto, controvertido para solucionarlo o dirimirlo."*

Dicho autor, continúa indicando que la acción, más la jurisdicción y la actividad de los terceros, dan como resultado el proceso. El proceso es, pues, un conjunto de procedimientos, destacando que no todo procedimiento es necesariamente procesal, un procedimiento es procesal solo cuando se encuentra dentro del proceso y posee la característica que identifica a los actos procesales.

Mediante la figura jurídica del proceso, la PROFECO aplica las leyes generales a los casos concretos, a fin de solucionar las controversias que se suscitan entre proveedores y consumidores.

Procedimiento.

En el Diccionario de Derecho del maestro Rafael de Pina se establece que la palabra procedimiento es el *"Conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos procesales, administrativos y legislativos."*⁶⁹

Para el doctrinario Carnelutti⁷⁰, el concepto de proceso, es la suma de actos que se realizan para la composición de un litigio, en tanto que el procedimiento es el orden y la sucesión de la realización del proceso, por

⁶⁹ Idem.

⁷⁰ Ibidem. Pág. 173.

lo que dentro del proceso pueden existir uno o varios procedimientos que agoten al primero de ellos.

El maestro José Ovalle, dice que la palabra procedimiento significa solo la manifestación externa, formal, del desarrollo del proceso en una etapa de éste, pero que no comprende las relaciones jurídicas que se establecen entre los sujetos del proceso, dicho en otros términos, el procedimiento, se compone de una serie de actuaciones o diligencias tramitadas según la forma prescrita en la ley y ligadas entre sí por una unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o un fragmento de éste.⁷¹

Es común que los términos proceso y procedimiento se empleen con frecuencia como sinónimos, sin embargo hay que decir que todo proceso requiere para su desarrollo de un procedimiento, pero no todo procedimiento requiere de un proceso.

La palabra procedimiento no puede ser utilizada como sinónimo de proceso, ya que el procedimiento se refiere a la forma de actuar.

La Ley de la PROFECO, dispone un capítulo completo dedicado a los procedimientos de los cuales conoce la PROFECO.

De esta manera la LFPC dedica a los procedimientos el Capítulo XIII, el cual se compone de cuatro Secciones, la Sección primera se refiere a las Disposiciones comunes que son aplicables a todo procedimiento, la Sección segunda se denomina Procedimiento conciliatorio, la Tercera sección prevé el Procedimiento arbitral, y por último en la Cuarta sección trata el Procedimiento por infracciones a la ley.

Contrato.

⁷¹ *Ibidem*. Pág. 184.

El Diccionario de Derecho de Rafael de Pina nos dice que el contrato es el *"Convenio en virtud del cual se produce o transfiere una obligación o un derecho."*⁷²

Para el maestro Manuel Bejarano Sánchez, el contrato es un acto jurídico bilateral, una manifestación externa de la voluntad, tendiente a producir efectos de derecho sancionados por la Ley.⁷³

Para definir al contrato, es necesario remitirnos al acto jurídico, el cual es una manifestación de voluntad que tiene por objeto crear, modificar, transmitir o extinguir obligaciones, toda vez que el artículo 1793 del Código Civil, establece que el contrato es un acuerdo de voluntades que crea o transmite obligaciones, se deduce pues, que el contrato es una especie del acto jurídico.

Respecto a ello, el autor Joaquín Martínez Alfaro, dice que hay dos tipos de ellos, los actos jurídicos unilaterales y los actos bilaterales, y que dentro de los actos jurídicos bilaterales se encuentra el contrato y dentro de los actos unilaterales se encuentra la declaración unilateral de la voluntad.⁷⁴

El acto jurídico en general puede tener cuatro funciones y en cambio el contrato, solo tiene dos que son las de crear o transmitir obligaciones.

Siguiendo con la definición otorgada por el artículo 1793 del Código Civil Federal, el contrato es una especie tanto del acto jurídico como del convenio, y su definición es obtenida del mencionado numeral, recalcando que es un acuerdo de voluntades cuyo objeto es únicamente crear o transmitir derechos y obligaciones.

⁷² De Pina Rafael, y Rafael De Pina Vara. Diccionario de Derecho. Ob. Cit. Pág. 188.

⁷³ Cfr. Bejarano Sánchez, Manuel. Teoría de las obligaciones. Quinta edición. Ed. Oxford University Press. México. 2004. Pág. 32.

⁷⁴ Cfr. Martínez Alfaro, Joaquín. Teoría de las obligaciones. Décima edición. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México. 2005. Págs- 18 y 19.

El artículo 1793 del Código Civil Federal señala textualmente lo siguiente:

"Artículo 1793. Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos, toman el nombre de contratos."

Tratándose de contratos, y conforme al artículo 65 de la LFPC, la PROFECO, regula los contratos de Prestación del Servicio de Tiempo compartido, enunciando los requisitos que debe contener el mismo, así como obligando a los prestadores de este servicio a registrarlo invariablemente ante dicha institución.

En párrafos anteriores, se dijo que la Procuraduría tiene la facultad de Registrar los contratos de adhesión que lo requieran, siempre y cuando cumplan con la normatividad aplicables, así como llevar el registro Público de los contratos de adhesión, por lo que a continuación analizaremos brevemente el procedimiento para registrar dichos contratos.

Como se observó en líneas anteriores, la facultad de la PROFECO, para registrar los contratos de adhesión, proviene del artículo 24 fracción XV de la LFPC. Por otro lado el Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor, prevé como facultad del Subprocurador Jurídico coordinar al Registro Público de Contratos de Adhesión.

Dicho numeral establece de manera textual lo siguiente:

"Artículo 12. Son atribuciones del Subprocurador jurídico:

"...

VII. Coordinar el funcionamiento del Registro Público de Contratos de Adhesión.

"..."

El primer paso para registrar un contrato de adhesión, es verificar si el contrato que será utilizado para proporcionar el servicio o hacer la venta, debe ser registrado ante la Profeco.

El primer paso para registrar un contrato de adhesión, es verificar si el contrato que será utilizado para proporcionar el servicio o hacer la venta, debe ser registrado ante la Profeco.

Los contratos que deben registrarse invariablemente ante la PROFECO, son los siguientes:

- Tiempo Compartido - (NOM-029-SCFI-1998)
- Autofinanciamiento - (NOM-143-SCFI-2000)
- Eventos Sociales - (NOM-111-SCFI-1995)
- Tintorería, Planchaduría, Lavandería y Similares (NOM-067-SCFI-1994)
- Formación para el Trabajo y Capacitación Técnica sin Reconocimiento de Validez Oficial - (NOM-137-SCFI-1999)
- Autotransporte de Carga (NOM-125-SCFI-1998)
- Remozamiento y Mantenimiento de Inmuebles y Muebles que se Encuentran en los Mismos - (NOM-130-SCFI-1998)
- Paquetes de Graduación - (NOM-136-SCFI-1999)
- Servicios Funerarios - (NOM-036-SCFI-2000)
- Reparación y/o Mantenimiento de Automóviles - (NOM-068-SCFI-2000)
- Compraventa y Consignación de Vehículos Usados - (NOM-122-SCFI-1997)
- Arrendamiento de Vehículos - (NOM-124-SCFI-1997)
- Servicios Fotográficos - (NOM-126-SCFI-1998)
- Compraventa de Materiales para la Construcción - (NOM-135-SCFI-1999)
- Venta de Muebles de Línea y Sobre Medida - (NOM-117-SCFI-1995)
- Servicios de Atención Médica por Cobro Directo (NOM-071-SCFI-2001)
- Comercialización de Animales de Compañía o de Servicio, y para la Prestación de Servicios para su Cuidado y/o Adiestramiento. (NOM-148-SCFI-2001)
- Reparación y Mantenimiento de Aparatos Electrodomésticos o a Base de Gas.- (NOM-085-SCFI-2001)

Posteriormente, es necesario obtener la forma aprobada por la PROFECO para registrarlo, la cual se obtiene acudiendo a cualquiera de las Delegaciones o Subdelegaciones con que cuenta la Procuraduría, ya que de acuerdo con el artículo 16 del reglamento interno de la PROFECO, son facultades tanto de los Delegados como de los Subdelegados, registrar tales contratos.

La ley establece que una vez que se haya presentado la solicitud de registro, la Procuraduría tiene 30 días para emitir la resolución a que haya lugar, si transcurre dicho plazo sin que se emita la resolución, el modelo de contrato se entenderá como aprobado, estando obligada la Procuraduría a registrarlos.

Convenio

El maestro Rafael de Pina nos dice que el convenio es el *"Acuerdo de dos o más personas destinado a crear, transferir, modificar o extinguir una obligación."*⁷⁵

El Código Civil no define al acto jurídico pero en el artículo 1792 y 1793 se refiere a los actos jurídicos bilaterales, a saber: el convenio y el contrato, pero sin aclarar que ambos se tratan de actos jurídicos.

"Artículo 1792. Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones."

La LFPC, prevé a los convenios como un medio de solución de controversias, ya sea dentro del procedimiento conciliatorio o bien en el procedimiento arbitral.

Por orden expresa del artículo 110, la LFPC, les otorga a los convenios la fuerza de cosa juzgada, por lo tanto, traen aparejada ejecución. Dicha ejecución conforme al primer párrafo del artículo 110, autoriza al interesado a elegir entre el juicio ejecutivo o la vía de apremio.

El segundo párrafo del artículo 110, prevé que los convenios aprobados que hayan sido aceptados por las partes y aprobados por la PROFECO, pueden hacerse efectivos mediante las medidas de apremio

⁷⁵ Ibidem. Pág. 188

contempladas por la propia ley, la forma en que se pueden hacer efectivos, será analizada en los próximos apartados.

CAPITULO III

EL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO ANTE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

1. Recepción de la reclamación.

A través del procedimiento conciliatorio, el consumidor puede presentar su reclamación en contra del proveedor, cuando este último haya incumplido en alguna obligación, con el único fin de que la PROFECO intente conciliar los intereses de ambas partes.

Como cualquier procedimiento, el conciliatorio, comienza con la recepción, por parte de la PROFECO, de la queja o reclamación instaurada por algún consumidor, es decir, con la presentación de la queja o reclamación, el consumidor inicia el procedimiento conciliatorio.

La queja o reclamación puede ser presentada por cualquiera de las vías previstas en el artículo 99 de la LFPC, el cual en su parte conducente establece lo siguiente:

*"Artículo 99. La Procuraduría recibirá **las quejas o reclamaciones de los consumidores** con base en esta ley, las cuales podrán presentarse en forma escrita, oral, telefónica, electrónica o por cualquier medio idóneo"*

"..."

Las formas en que pueden presentarse las quejas o denuncias son diversas, sin embargo por ser materia de otro apartado las formas en que se presentan, no las explicaremos ahora, baste con decir que con el avance de la tecnología, se ha vuelto cada vez más accesible el acceso a la justicia en materia de consumo.

Para el desahogo de la queja o reclamación, y de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 100 de la LFPC, el consumidor podrá optar por presentarla ante cualquiera de las delegaciones siguientes:

- a) la del domicilio del consumidor,
- b) la del domicilio del proveedor.
- c) la del lugar en que se haya originado el hecho motivo de la reclamación;

Por ser la materia de consumo, de aplicación federal, la recepción de la queja podrá hacerse en cualquiera de las delegaciones con que cuenta la Procuraduría, sin embargo, cabe decir que en la práctica se le orienta a los consumidores a que acudan a la delegación de la PROFECO, más cercana a su domicilio, con un horario de 8:30 horas a 15:30 horas, destacando que actualmente la PROFECO cuenta con 20 unidades móviles en los lugares más alejados.

De acuerdo con el maestro José Ovalle Favela, por hecho o motivo de la reclamación, debe entenderse *"... aquél que constituya el incumplimiento a las obligaciones asumidas por el proveedor en el acto de consumo, o a las disposiciones de la ley y demás ordenamientos jurídicos que emanen de ella."*⁷⁶

2. Formas de presentar la reclamación.

Hay que destacar que la ley anterior, señalaba las formas en que podía presentarse las reclamaciones, sin embargo, en la actual ley, se habla de quejas o reclamaciones, es decir, trata indistintamente a dichos vocablos, lo que al decir del maestro Ovalle Favela, la palabra queja, provoca confusión, porque podría referirse a algún recurso, a una denuncia, a una demanda de amparo, o a una reclamación ante algún organismo autónomo.⁷⁷

Con el fin de facilitar a los consumidores el ejercicio de sus derechos, la LFPC, en el primer párrafo del artículo 99, se prevén distintas

⁷⁶ Ovalle Favela, José. Comentarios a la Ley Federal del Consumidor. Ob. Cit. Pág. 196.

⁷⁷ Idem.

formas en que pueden ser presentadas las quejas o reclamaciones de los consumidores, las cuales pueden ser de las siguientes formas:

- a) Forma escrita.
- b) Forma oral.
- c) Forma telefónica.
- d) Forma electrónica.
- e) Cualquier otro medio idóneo.

Una queja o reclamación presentada en forma escrita, es la más sencilla de formularse, ya que puede ser realizada en un escrito de formato de libre composición, pero lo que en la práctica se utiliza de manera usual, es que el interesado llene un formato de los que la PROFECO, tiene en sus diferentes delegaciones, para hacer su reclamación, el cual puede ser llenado por él mismo o bien con ayuda de un servidor de la propia Procuraduría.

Un tipo de reclamación en la vía oral, se presenta cuando el interesado la formula con una simple llamada telefónica o la comparecencia de aquél ante alguna de las delegaciones de la PROFECO; y así cuando la ley se refiere a los medios electrónicos, las posibilidades de presentación de la queja, son amplias, sin embargo para enunciar algunas nos podemos referir al fax, al internet y al correo electrónico, los cuales sin embargo, tienen que ser de forma escrita.

El artículo 99 de la LFPC, establece textualmente lo siguiente:

*"Artículo 99. La Procuraduría recibirá las quejas o reclamaciones de los consumidores con base en esta ley, las cuales podrán presentarse en **forma escrita, oral, telefónica, electrónica o por cualquier medio idóneo** cumpliendo con los siguientes requisitos:*

"..."

De esta manera creemos, que la ley con el afán de ayudar a los consumidores es repetitiva en las formas en que se puede presentar una queja o reclamación, lo anterior para no quedar corta en las formas de presentar una queja o reclamación.

3. Procedencia de la reclamación.

Para que la PROFECO, pueda dar entrada a la reclamación presentada por los consumidores, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 99 de la LFPC, es necesario que la misma cumpla con ciertos requisitos.

Tales requisitos son los que a continuación se enuncian.

1. El nombre y domicilio del reclamante.
2. Descripción del bien o servicio que se reclama y relación sucinta de los hechos.
3. 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; y
4. Señalar el lugar o forma en que solicita se desahogue su reclamación.

Ya al definir en el capítulo anterior el término "*consumidor*", analizamos que la PROFECO, no va admitir reclamaciones cuando la quejosa o reclamante no sea considerada como tal, ello de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 2º fracción primera, en relación con el segundo párrafo del artículo 99, ambos de la LFPC, es decir, cuando se trate de un consumidor que sea considerado como intermediario, o que la compra que haya hecho, sea con objeto de integrarlos en el proceso de producción, transformación comercialización o prestación de servicios a terceros, si el monto de lo adquirido fue mayor a los \$300,000.00 (TRESCIENTOS MIL PESOS 00/100 M.N.), toda vez que en ese caso y para efectos de la ley, no

será considerado como consumidor, y tendrá que acudir a los órganos jurisdiccionales competentes.

Igualmente, cuando el proveedor no sea considerado como tal, es decir, cuando la venta la realice una persona física, y tal venta la haya efectuado de manera ocasional, como sucede cuando una persona común y corriente vende su propio vehículo o cuando por única ocasión vende el menaje de su casa, en tales casos, la PROFECO desechará tal petición.

Sirve de base a tales afirmaciones la siguiente tesis jurisprudencial.

PROTECCION AL CONSUMIDOR, INAPLICABILIDAD DE LA LEY FEDERAL DE, CUANDO OCASIONALMENTE SE CELEBRA EL CONTRATO DE COMPRAVENTA. La Ley Federal de Protección al Consumidor sólo es aplicable respecto de contratos de compraventa de muebles, en los que el vendedor haya sido una persona física o moral cuya ocupación ordinaria sea la realización de operaciones de compraventa sobre muebles. **Por tanto, dicha ley es inaplicable cuando dos personas físicas celebran ocasionalmente un contrato de compraventa que tenga por objeto bienes muebles; de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo de su artículo 3o. interpretado a contrario sensu."**

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 2875/88. Luciano Valencia Calzadilla. 6 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Efraín Ochoa Ochoa. Secretario: Eduardo Francisco Núñez Gaytán.

Lo puesto en negrillas es nuestros, y solo para resaltar.

Tales situaciones son consideradas en la LFPC, en el artículo 101, el cual faculta a dicha institución para desechar tales solicitudes, cuando a juicio de la Procuraduría, sean notoriamente improcedentes, dicho artículo es del tenor siguiente:

"Artículo 101. La Procuraduría rechazará de oficio las reclamaciones notoriamente improcedentes"

La Procuraduría debe resolver si admite a trámite la reclamación o si la desecha de plano, cuando la considere notoriamente improcedente.

Para que la Procuraduría deseche una reclamación, se requiere que de la lectura de aquella, resulte la causal de improcedencia y que dicha causa sea notoria, es decir, manifiesta y que no haya lugar a dudas.

La ley, no especifica cuales son las causas de improcedencia notoria de la reclamación, lo que a decir del maestro José Ovalle, tenemos la necesidad de remitirnos a los presupuestos procesales, y podemos decir que para que proceda una queja o reclamación, deberán presentarse las condiciones mínimas para que pueda desarrollarse el procedimiento conciliatorio.

Siguiendo con dicho autor, podemos encontrar diferentes causas de improcedencia, las cuales se derivan de los presupuestos procesales.

Tales causales de improcedencia, las podemos encontrar tanto en la Procuraduría, como en el consumidor, o bien, en el proveedor, por lo que dichas causas de improcedencia son las siguientes:⁷⁸

1. Por lo que hace a la PROFECO, es posible que desde la reclamación se pueda observar que esta no es la competente, por no tratarse de un acto entre proveedor y consumidor.
2. Por lo que hace al consumidor, puede surgir que no se trate de un consumidor al que no se le otorgue la protección de la Ley, de acuerdo con lo establecido por el artículo 2^a fracción primera.
3. Por lo que se refiere al proveedor, podría suceder que la queja o reclamación se dirija en contra de alguna institución financiera o se trate de una relación laboral.

⁷⁸ Ibidem. Pág. 199.

4. Rendición del informe

Una vez que haya sido admitida la queja o reclamación, la Procuraduría tiene 15 días hábiles contados a aquél en que recibió y registró la queja o reclamación, para notificar al proveedor de que existe una queja en su contra.

El artículo 103 establece de manera textual lo siguiente:

"Artículo 103. La Procuraduría notificará al proveedor dentro de los quince días siguientes la fecha de recepción y registro de la reclamación, requiriéndole un informe por escrito relacionado con los hechos, acompañado de un extracto del mismo."

En el acto de la notificación se le requerirá al proveedor, para que rinda un informe, el cual deberá rendirse a más tardar el día que se haya fijado para la celebración de la audiencia de conciliación.

Cabe decir, que la ley no impone un término exacto para que el proveedor presente el informe, y menos aún especifica si el informe puede ser rendido antes de la celebración de la audiencia de conciliación, sin embargo, de la lectura del artículo 112 se deduce que el informe debe ser rendido a más tardar, el día señalado para que tenga verificativo la audiencia conciliatoria, dicho numeral señala de manera categórica lo siguiente:

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

El requerimiento de informe por parte del proveedor, deberá hacerse en forma escrita, en el cual deberá hacerse una relación pormenorizada de los hechos, y en el que se le haya dado a conocer un extracto de la queja, es decir, el informe debe dar contestación a todos y cada uno de los puntos planteados por el consumidor en su escrito de queja.

Como mera formalidad del procedimiento, al artículo 111 de la LFPC, establece que entre la fecha de notificación de la reclamación y la audiencia de conciliación, debe mediar cuando menos cuatro días, esto, con la finalidad de que el proveedor pueda rendir su informe relacionado con los hechos y comparecer a la audiencia de conciliación, por lo que a continuación transcribimos dicho numeral el cual establece de manera textual lo siguiente:

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

" ... "

De la lectura del artículo 112 de la citada ley, se desprende que con la notificación de la queja o reclamación, nacen dos obligaciones para el proveedor: se le hace saber al proveedor que deberá presentar un informe escrito el cual deberá estar relacionado con los hechos expuestos en la reclamación, a mas tardar el día de la audiencia conciliatoria, y se le hace saber que deberá comparecer ante la PROFECO el día y hora señalado para que tenga verificativo la audiencia de conciliación.

El artículo 112 establece de manera textual lo siguiente:

"Artículo 112. En caso de que el proveedor no se presente a la audiencia o no rinda el informe relacionado con los hechos, se le impondrá una medida de apremio ..."

Por lo tanto, en el acto de la notificación de la reclamación, la Procuraduría debe apercebir al proveedor de que si no cumple con alguna de estas dos conductas, se le impondrá alguno de los medios de apremio previstos en el artículo 25 de la LFPC.

5. Procedimiento conciliatorio

Ya al comienzo del presente capítulo establecimos que con la presentación de la queja o reclamación del consumidor, se inicia el procedimiento conciliatorio, pues bien, una vez admitida la reclamación, la PROFECO debe señalar día y hora para que tenga verificativo la audiencia de conciliación a que se refiere el artículo 111 de la LFPC, la cual se debe llevar a cabo cuando menos cuatro días después de realizada la notificación al proveedor.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 108 de la propia ley, los cuatro días a que se refiere el artículo 111 de la LFPC, se deben entenderse como días naturales, por lo que tal plazo incluye a los días hábiles como los inhábiles, toda vez que el artículo 108 señala textualmente lo siguiente:

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

Una vez llegado el día y la hora señalados para que tenga verificativo la audiencia de conciliación, pueden ocurrir los siguientes supuestos.

1. El primero de ellos es que cuando habiendo comparecido el consumidor y no comparece el proveedor, se le impondrá la medida de apremio con la que fue apercibido, siempre y cuando el proveedor haya sido notificado dentro del plazo de cuatro días establecido en el artículo 111 de la ley, y además se le hubiere apercibido para el caso de no acudir a la audiencia o de no rendir el informe a que se refiere el artículo 103 de la ley.

En tal caso, la Procuraduría deberá señalar día y hora para una segunda audiencia, la cual tendrá verificativo en un plazo no mayor a diez

días, debiendo requerir al proveedor tanto el informe como su comparecencia a la segunda audiencia, apercibiéndolo nuevamente con una medida de apremio para el caso de que no comparezca o no rinda el informe respectivo.

Llegada la segunda audiencia conciliatoria, si de nueva cuenta el proveedor no rinde el informe o no comparece, se le aplicará la nueva medida de apremio, y además, conforme al artículo 112 de la ley, se producirá la presunción de que son ciertos los hechos expresados por el consumidor en su escrito de reclamación.

Tal medida se trata de una presunción legal, lo que a decir del maestro José Ovalle Favela, tal presunción legal es relativa y por lo tanto admite prueba en contrario, la cual podrá ser utilizada en caso de que se siga un juicio ante los tribunales competentes.⁷⁵

2. También puede suceder que el consumidor no asista a la audiencia de conciliación, en tal caso, la Procuraduría le otorgará un plazo de diez días para que demuestre fehacientemente que cuenta con una causa justificada de su inasistencia.

En caso de que no demuestre la causa justificada de su inasistencia, y de acuerdo con lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 112 de la LFPC, se le tendrá por desistido de la queja o reclamación que hubiere interpuesto, y por lo tanto no podrá presentar otra ante la PROFECO por los mismos hechos.

El artículo a que nos referimos, establece en su parte conducente lo siguiente:

"Artículo 112. "..."

⁷⁵ Cfr. Ovalle Favela, José. Derechos del Consumidor. Ob. Cit. Pág. 87.

"En caso de que el reclamante no acuda a la audiencia de conciliación y no presente dentro de los siguientes diez días justificación fehaciente de su inasistencia, se tendrá por desistido de la reclamación y no podrá presentar otra ante la Procuraduría por los mismos hechos."

No obstante lo anterior, y toda vez que el consumidor no puede presentar otra queja ante la PROFECO, únicamente le queda a éste la vía jurisdiccional, es decir, acudir a los tribunales competentes, lo que implica un mayor gasto para el consumidor, tales como la asesoría y representación de un abogado, los gastos generados por el juicio, así como gastos extraordinarios que puede acarrear todo juicio.

3. Que tanto el consumidor como el proveedor, acudan a la audiencia de conciliación.

En tal caso, la audiencia se deberá llevar a cabo ante el conciliador que haya sido designado por la PROFECO para dirigir la audiencia.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 111 de la LFPC, la conciliación puede celebrarse vía telefónica o por cualquier otro medio idóneo, por lo que en este caso se agiliza el procedimiento conciliatorio.

Artículo 111. "..."

La conciliación podrá celebrarse vía telefónica o por otro medio idóneo, en cuyo caso la Procuraduría o las partes podrán solicitar que se confirmen por escrito los compromisos adquiridos."

En este caso y a fin de dar certidumbre jurídica a los compromisos adquiridos por las partes, los compromisos a que lleguen las partes, deben ratificarse por escrito, ya sea a petición de los interesados o de la propia Procuraduría.

Por otro lado, puede ocurrir que dentro del procedimiento conciliatorio, las partes no lleguen a un arreglo y soliciten dejar a salvo

sus derechos para hacerlos valer ante los órganos jurisdiccionales del fuero común.

Igualmente en el caso de que no hubieren llegado a un convenio, el artículo 116 de la ley, faculta al conciliador para que exhorte a las partes a que sometan al arbitraje, y a que designen a la PROFECO como árbitro o a un árbitro independiente para que solucione el conflicto, sino aceptan someterse al arbitraje, se dejarán a salvo los derechos de ambas partes.

Por otro lado, puede suceder que las partes no hayan llegado a un convenio, pero que de las constancias se desprenda que la existencia de conductas que violen las disposiciones de la ley o a las normas oficiales mexicanas, en tal caso, se iniciará en contra del proveedor, el llamado procedimiento por infracciones a la ley, el cual se regula dentro de los artículos 123, 124 y 124 bis de la LFPC, el cual por no ser materia de estudio del presente trabajo, no entramos a su análisis.

6. Función del conciliador

Una vez llegado el día y la hora para la celebración de la audiencia de conciliación, en primer término, deberá reconocer la personalidad de las partes, así como de la relación contractual de las partes.

Posteriormente, el conciliador deberá exponer a las partes un resumen de la reclamación del consumidor y del informe presentado por el proveedor.

En el resumen que haga el conciliador, este, debe exponer cuales son los puntos en los que las partes están de acuerdo, y cuales son los puntos controvertidos.

En este punto la actuación del conciliador es muy activa, una vez analizados los puntos controvertidos y en los que las partes están de acuerdo, sin prejuzgar sobre el conflicto planteado, deberá proponer a las

partes una o varias opciones de solución de la controversia, así como los exhortará a que lleguen a un acuerdo que solucione el conflicto.

La propuesta hecha por el conciliador debe tener como objetivo el respeto a los derechos y obligaciones que se derivan de la ley, tomando en cuenta la equidad, entendida ésta como el justo equilibrio entre las partes, pero salvaguardando los derechos del consumidor.

El artículo 114 faculta al conciliador para requerir a las partes elementos de convicción o medios de prueba que estime necesario para la conciliación, igualmente las partes tienen el derecho de aportar las pruebas que estimen pertinentes para acreditar los extremos señalados tanto en la queja como en el informe rendido.

El conciliador también tiene la facultad de suspender la audiencia cuando lo estime pertinente, o bien, a instancia de cualquiera de las partes.

Esta suspensión y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 114 de la LFPC, tiene su razón de ser en el hecho de que las partes pueden aportar las pruebas que estimen necesarias, así como en la facultad que tiene la PROFECO de acordar que se practiquen las diligencias que permitan acreditar los hechos constitutivos de la reclamación.

El primer párrafo del artículo 114 de la LFPC, dispone lo siguiente:

Artículo 111. "...

"Asimismo podrá acordar la practica de diligencias que permitan acreditar los hechos constitutivos de la reclamación. Las partes podrán aportar las pruebas necesarias para acreditar los elementos de la reclamación y del informe."

En ese sentido, el conciliador puede suspender la audiencia conciliatoria hasta en tres ocasiones. En el caso de que la audiencia se hubiera suspendido, el conciliador debe señalar día y hora para que continúe la misma dentro de los quince días siguientes.

Otra función del conciliador consiste, en que este tiene la facultad de solicitar un dictamen por medio del cual se cuantifique en cantidad líquida la obligación contractual. En la continuación de la audiencia de conciliación, la Procuraduría deberá hacer del conocimiento de las partes el dictamen que haya tomado, y las partes podrán hacer observaciones al mismo durante el transcurso de la audiencia.

El dictamen a que hicimos referencia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 114, cuarto párrafo de la LFPC, constituirá título ejecutivo no negociable, el cual de conformidad con lo dispuesto en dicho numeral, es exigible ante la autoridad jurisdiccional.

Con lo aquí analizado, podemos decir que la labor del conciliador es de suma importancia, ya que tiene gran influencia en las decisiones que tomen las partes en conflicto, toda vez que este quien les indica las posibles soluciones que tiene a su alcance para solucionar la controversia, estas resoluciones tienen que estar apegadas a derecho y ser las mas convenientes para las partes, por lo que es primordial que conozca a fondo el derecho de consumo como el procedimiento conciliatorio, y con ello, hacerse llegar el mayor número de elementos posibles, para que la conciliación sea un éxito.

7. Celebración de convenios.

El procedimiento conciliatorio puede terminar mediante la celebración de un convenio, el cual de ser aprobado por la Procuraduría, y según lo dispuesto por el artículo 110 de la LFPC, éste, tendrá el carácter de cosa juzgada.

Es preciso decir que de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 19 y 21 del Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor, es facultad de los Delegados, así como de los Subdelegados, aprobar los convenios conciliatorios celebrados entre los consumidores y los proveedores, así como vigilar su cumplimiento. Dicho artículo señalan textualmente lo siguiente.

"Artículo 19. Al frente de cada una de las Delegaciones habrá un Delegado, quien será nombrado y removido por el Procurador, y el cual será auxiliado para el despacho de los asuntos de su competencia por los servidores públicos que determine el Procurador.

"Son atribuciones de los Delegados:

"I a V...

"VI. Aprobar los convenios conciliatorios que celebren los consumidores y los proveedores y vigilar su cumplimiento;

".. "

"Artículo 21. Al frente de cada una de las Subdelegaciones habrá un subdelegado, quien será nombrado y removido por el Procurador, y el cual será nombrado y removido por el Procurador, y el cual será auxiliado para el despacho de los asuntos de su competencia por los servidores públicos que determine el Procurador.

"...

"Los subdelegados tendrán las mismas atribuciones que los delegados excepto las señaladas en las fracciones XIV, XVII, XXII, XXIV, XXV, XXVI, XXIX, XXX, XXXI, XXXV, XXXVIII y XXXIX, del artículo 19 de presente Reglamento.

".. "

De conformidad con el artículo 21 del citado reglamento, los Subdelegados cuentan con similares facultades con las que cuentan los Delegados, con sus respectivas excepciones.

Por orden expresa del artículo 110, la LFPC, se les otorga a los convenios celebrados ante la PROFECO la fuerza de cosa juzgada, por lo

tanto, traen aparejada ejecución. Dicha ejecución conforme al primer párrafo del artículo 110, autoriza al interesado a elegir entre el juicio ejecutivo o la vía de apremio, situación que analizaremos con mas detalle en el siguiente capítulo.

De acuerdo con el maestro Ovalle Favela, el artículo 110 de la LFOC, a los convenios aprobados por la Procuraduría, les otorga, "*... autoridad de cosa juzgada; es decir, les reconoce la 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...*"⁷⁶, es decir, la calidad de cosa juzgada que el artículo 110 arriba mencionado, otorga a los convenios "*... es la mayor firmeza jurídica que se les puede conferir...*"⁷⁷.

Aún hay más, de acuerdo con diversos criterios emitidos por el más alto Tribunal de nuestro país, a los convenios celebrados ante la PROFECO, le es aplicable la misma disposición legal que aquellos celebrados ante autoridad jurisdiccional, o bien como si se trataran de una sentencia firme.

El segundo párrafo del artículo 110 prevé que los convenios aprobados y que hayan sido aceptados por las partes, cuando sean aprobados por la PROFECO, pueden hacerse efectivos mediante las medidas de apremio contempladas por la propia LFPC.

Para robustecer lo dicho anteriormente, transcribimos a continuación los criterios jurisprudenciales que confirman lo afirmado.

PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR CONVENIOS. EFICACIA DE LOS, AUN CUANDO NO SE RATIFIQUEN ANTE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL.

Si las partes en un contrato de arrendamiento celebraron convenio ante la Procuraduría Federal del Consumidor, mediante el cual dieron por terminado el contrato de arrendamiento, concediéndose a la inquilina el plazo de un año para que desocupara el bien en controversia. Y dicho convenio fue aprobado por dicha autoridad, obligándose a

⁷⁶ Comentarios a la Ley Federal de Protección al Consumidor. Ob. Cit. Pág. 209.

⁷⁷ Idem.

las partes a estar y pasar por el en todo tiempo y lugar como si se tratara de resolución ejecutoria elevada a la categoría de cosa juzgada, si la parte arrendataria no desocupó la localidad objeto del convenio dentro del término que se le concedió al efecto, procede la ejecución del mismo sin que obste para ello que las partes se obligaron a ratificarlo ante los juzgados de arrendamiento, dado que no consta que la eficacia del convenio, y su ejecución, se hubiesen supeditado a la ratificación del mismo, además, debe entenderse que si las partes acordaron ratificar el convenio, tal pacto solo implica el establecimiento de una formalidad convencional, que en nada afecta la eficacia del convenio en términos del artículo 59, fracción VIII, inciso c) de la susodicha ley, ni impide su ejecución; en caso contrario, se dejaría indebidamente su cumplimiento a la voluntad de una sola de las partes, puesto que bastaría que cualesquiera de ellas no concurriera a la ratificación para que el convenio no pudiera cumplirse ni ejecutarse.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1463/92. María Silvia García Díaz. 18 de septiembre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Becerra Santiago. Secretario: Marco Antonio Rodríguez Barajas.

PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, TRAEN APAREJADA EJECUCION CUANDO TIENEN EL CARACTER DE DOCUMENTOS PUBLICOS Y NO SE ACREDITA SU FALSEDADE, LOS CONVENIOS CELEBRADOS ANTE LA.

Si de lo actuado ante la Procuraduría Federal del Consumidor o ante sus delegaciones, aparece que el consumidor y el proveedor de servicios celebraron un convenio que fue elevado a la categoría de laudo, es incuestionable que este último trae aparejada ejecución, la que podrá intentarse ante los tribunales competentes según lo dispone el inciso e), fracción VIII, del artículo 59 de la Ley Federal del Consumidor, exceptuando los casos de que tal convenio no ostente las características de un documento público o que se haya acreditado su falsedad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 323, 324, 388 y 418, fracción III, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de San Luis Potosí.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO.

Amparo directo 84/89. Manuel Ahumada Balderas. 30 de marzo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: María del Carmen Torres Medina de González. Secretario: Artemio Zavala Córdova.

SUSPENSION, AUTO QUE ORDENA LA EJECUCION DE UN CONVENIO CELEBRADO ANTE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, IMPROCEDENCIA DE LA.

El convenio celebrado ante la Procuraduría Federal del Consumidor no es una transacción fuera de juicio carente de fuerza ejecutiva, sino un verdadero convenio susceptible de ejecución en la vía de apremio, pues el artículo 500, segundo párrafo, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, no dispone que para la aplicación de la vía de apremio en la ejecución de un convenio de tal naturaleza, éste deba estar previamente aprobado por autoridad jurisdiccional, por el contrario conforme a dicho precepto le es aplicable al aludido convenio la misma disposición legal que aquéllos celebrados ante autoridad jurisdiccional o bien tratándose de la ejecución de una sentencia. De ahí que el auto reclamado que ordenó su ejecución tenga calidad de sentencia ejecutoria, toda vez que tiende a cumplir un convenio con fuerza de ejecución. Consecuentemente, en contra del citado proveído resulta improcedente conceder la suspensión, ya que con tal medida se obstaculizaría su cumplimiento, el cual es de interés social.

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1581/90. Alejandro Morales Flores. 10 de enero de 1991.

Unanimidad de votos. Ponente: Efraín Ochoa Ochoa. Secretaria: María Guadalupe Gama Casas.

COMISIÓN NACIONAL DE ARBITRAJE MÉDICO. LOS LAUDOS QUE EMITE EN SU CALIDAD DE ÁRBITRO CONSTITUYEN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES. Si se toma en consideración, por un lado, que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 92, fracción III y 97, fracciones II y IV, del Reglamento de Procedimientos para la Atención de Quejas de la citada institución, los laudos "siempre tendrán el carácter de definitivos"; que "el laudo firme produce acción y excepción contra las partes y contra el tercero llamado legalmente al procedimiento que hubiere suscrito el compromiso arbitral" y que "los laudos se considerarán como sentencias, en términos de la legislación procesal en vigor" y, por otro, que el diverso numeral 444 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal establece que: "Las sentencias que causen ejecutoria y los convenios judiciales, los convenios celebrados ante la Procuraduría Federal del Consumidor, los laudos que emita la propia procuraduría y los laudos o juicios de contadores, motivarán ejecución, si el interesado no intentare la vía de apremio.", resulta inconcuso que el laudo que emita la citada comisión, en su calidad de árbitro, constituye un acto materialmente jurisdiccional, ya que se traduce en una resolución sobre el fondo de las cuestiones que se hayan sometido a su decisión, que por mandato de las normas jurídicas invocadas es irrevocable e inmutable y que, de ser condenatorio, tiene efectos de un título ejecutivo, por traer aparejada ejecución, lo que obliga al Juez competente a dictar un acto de ejecución si así lo pide la persona legitimada, puesto que hace prueba por sí mismo de la existencia de una obligación patrimonial, líquida y exigible, sin necesidad de completarlo con algún reconocimiento, cotejo o autenticación, esto es, no requiere de aprobación judicial alguna que le dé fuerza jurídica, que lo convierta en sentencia verdadera y que le dé eficacia ejecutiva, pues tales atributos ya los tiene.

Contradicción de tesis 14/2001-PL. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil, Segundo y Tercer Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, todos del Primer Circuito. 26 de octubre de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juan Díaz Romero. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Alberto Díaz Díaz.

Nota: Esta tesis no constituye jurisprudencia ya que no resuelve el tema de la contradicción planteada.

De las tesis transcritas con anterioridad, se puede llegar a lo siguiente:

1. Procede la ejecución de los convenios celebrados y aprobados por la PROFECO, sin necesidad de que sean ratificados ante una autoridad jurisdiccional.
2. Para la ejecución de los convenios celebrados ante la PROFECO, les son aplicables las mismas disposiciones como si se tratara de la ejecución de una sentencia.
3. Los convenios celebrados y aprobados por la PROFECO, tienen los mismos efectos como si se tratara de un título ejecutivo y por lo tanto, traen aparejada ejecución.

CAPITULO IV.

LA EJECUCIÓN DE LOS CONVENIOS CELEBRADOS ANTE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

1. La ejecución de los convenios en vía mercantil.

De conformidad con lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 110 de la LFPC, los convenios aprobados por la PROFECO, traen aparejada ejecución, por lo que podrán hacerse efectivos mediante Juicio Ejecutivo.

El propio artículo 110, específicamente en el primer párrafo, autoriza al interesado para hacer efectivo el cumplimiento del convenio, a elegir entre la vía de apremio y el juicio ejecutivo. Para mayor entendimiento me permito transcribir en su parte conducente, el artículo 110 de la LFPC.

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

"..."

La procedencia del juicio ejecutivo mercantil, tiene su fundamento en el hecho de que el actor disponga de un documento que traiga aparejada ejecución, por lo tanto, para saber si un documento trae aparejada ejecución, deberá examinarse si encuadra en alguno de los supuestos que enuncia el artículo 1391 del Código de Comercio, el cual establece cuáles son los documentos que traen aparejada ejecución, por lo que nos permitimos transcribir a continuación el numeral citado.

"Artículo 1391. El procedimiento ejecutivo tiene lugar cuando la demanda se funda en documento que traiga aparejada ejecución.

"Traen aparejada ejecución:

"I. La sentencia ejecutoriada o pasada en autoridad de cosa juzgada y la arbitral que sea inapelable, conforme al artículo 1346, observándoselo dispuesto en el artículo 1348;

"II. Los instrumentos públicos;

"III. La confesión judicial del deudor, según el artículo 1288;

"IV. Los títulos de crédito;

"V. Las pólizas de seguro conforme a la ley de la materia.

"VI. La decisión de los peritos designados en los seguros para fijar el importe del siniestro, observándose lo prescrito en la ley de la materia.

"VII. Las facturas, cuentas corriente y cualesquiera otros contratos de comercio firmados y reconocidos judicialmente por el deudor.

"VIII. Los demás documentos que por disposición de la ley tienen el carácter de ejecutivos o que por sus características traen aparejada ejecución."

De acuerdo con el artículo 110 de la LFPC, los convenios y laudos emitidos por la PROFECO, son títulos ejecutivos porque son documentos a los que la Ley expresamente les da ese carácter y permiten iniciar un juicio ejecutivo, siempre y cuando contengan un crédito cierto, líquido y exigible.

Al considerarse los laudos y los convenios celebrados ante la PROFECO, como títulos ejecutivos, se siguen las mismas reglas que para tal efecto se establecen en el Código de Comercio, sirviendo como disposiciones supletorias en todo lo no previsto por éste, las contenidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles de acuerdo con lo previsto por los artículos 1054 y 1063 del Código de Comercio, que disponen lo siguiente:

"Artículo 1054. En caso de no existir convenio de las partes sobre el procedimiento ante tribunales en los términos de los anteriores artículos, salvo que las leyes mercantiles establezcan un procedimiento especial o una supletoriedad expresa, los juicios mercantiles se registrarán por las disposiciones de este libro y en su defecto se aplicará el Código Federal de Procedimientos Civiles."

"Artículo 1063. Los juicios mercantiles se substanciarán de acuerdo a los procedimientos aplicables conforme este Código, las leyes especiales en materia de comercio y en su defecto por el Código Federal de Procedimientos Civiles."

De acuerdo con el Diccionario de Derecho del maestro Rafael de Pina, se le denomina título ejecutivo al: "... documento público o privado, susceptible de originar en el órgano jurisdiccional competente la obligación de desarrollar su actividad con la finalidad ejecutiva."⁷⁸

A fin de comprender mejor este tema, transcribimos a continuación, dos tesis jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia, en las que establecen cuales son los requisitos que deben contener los convenios celebrados ante la PROFECO para que éstos sean contemplados dentro de un juicio, como títulos ejecutivos.

PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, TRAEN APAREJADA EJECUCION CUANDO TIENEN EL CARACTER DE DOCUMENTOS PUBLICOS Y NO SE ACREDITA SU FALSEDAD, LOS CONVENIOS CELEBRADOS ANTE LA.

Si de lo actuado ante la Procuraduría Federal del Consumidor o ante sus delegaciones, aparece que el consumidor y el proveedor de servicios celebraron un convenio que fue elevado a la categoría de laudo, es incuestionable que este último trae aparejada ejecución, la que podrá intentarse ante los tribunales competentes según lo dispone el inciso e), fracción VIII, del artículo 59 de la Ley Federal del Consumidor, exceptuando los casos de que tal convenio no ostente las características de un documento público o que se haya acreditado su falsedad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 323, 324, 388 y 418, fracción III, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de San Luis Potosí. **PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO.**

PRECEDENTES.

Amparo directo 84/89. Manuel Ahumada Balderas. 30 de marzo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: María del Carmen Torres Medina de González. Secretario: Artemio Zavala Córdova.

TITULOS EJECUTIVOS. REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACER.

Para que proceda la vía ejecutiva no basta que el documento sea público, o que siendo privado haya sido reconocido ante notario o ante la autoridad judicial, sino que es menester que la deuda que en él se consigne sea cierta, exigible y líquida, esto es, cierta en su existencia y en su importe y de plazo cumplido. Por ello, el juez no puede despachar ejecución si el título no es ejecutivo porque no contenga en sí la prueba reconstituida de esos tres elementos.

Amparo directo 629/67. Francisco Pérez Cortes. 9 de mayo de 1968. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Enrique Martínez Ulloa.

⁷⁸ Diccionario de Derecho. Ob. Cit. Pág. 479.

Sostiene la misma tesis: Amparo directo 10489/66. Lindy Bluth. 9 de mayo de 1968. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Enrique Martínez Ulloa. Volumen XXI, Cuarta Parte, pág. 186. Amparo directo 3990/58. Madreyufus, S. A. 13 de marzo de 1959. Unanimidad de 4 votos. Ponente: José Castro Estrada. Volumen CXXIV, Cuarta Parte, pág. 106. Amparo directo 265/66. Firestone, El Centenario, S. A. 11 de octubre de 1967. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Rafael Rojina Villegas.

De la primera de las tesis transcritas con anterioridad, se desprende que los convenios celebrados ante la PROFECO, incuestionablemente traen aparejada ejecución, siempre y cuando ostenten las características de los documentos públicos, es decir, que contengan una deuda cierta, líquida y exigible.

Por lo anterior, es necesario revisar lo que la ley establece al respecto, por lo que de la lectura del artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se desprende que son documentos públicos, aquellos cuya formación esta encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones.

"Artículo 129. Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones.

"La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes."

Igualmente el precepto antes citado, establece que la calidad de los documentos públicos, se demuestra por la existencia de sellos, firmas u otros signos exteriores, que en su caso, previenen las leyes.

Por otro lado, de la lectura de la segunda de las tesis transcritas, se desprende que para que proceda la vía ejecutiva, no basta con que el documento sea público, sino que es menester que la deuda que en él se

consigne, sea cierta, exigible y líquida, es decir, cierta en su existencia, en su importe y de plazo cumplido.

Los requisitos anteriormente citados, no los señala expresamente el artículo 1391 del Código de Comercio, pero de acuerdo con las tesis dictadas por el más alto tribunal de nuestro país, se debe entender que ningún juez debe despachar la ejecución si los documentos en los cuales se funda la acción, no reúnen los requisitos de los documentos que traen aparejada ejecución, es decir, que el documento base de la acción tengan estos tres requisitos: que la deuda del título sea cierta, que la deuda sea exigible y que la deuda sea líquida.

Por lo tanto, antes de que el juzgador conceda el auto de ejecución, deberá revisar de oficio, si es procedente o no la vía ejecutiva, mediante el análisis del documento base de la acción.

El artículo 1392 del Código de Comercio, señala que presentada la demanda por el actor, se dictará auto con efectos de mandamiento en forma para requerir de pago al deudor y para que, en su caso, se le embarguen bienes suficientes a cubrir la deuda, poniéndolos bajo la responsabilidad del acreedor, en depósito de persona nombrada por éste.

En el juicio ejecutivo mercantil el auto de exequendo, también llamado auto de ejecución, es el auto recaído a la demanda ejecutiva mercantil, cuando está fundamentada en un documento que trae aparejada ejecución.

El artículo 1392 del Código de Comercio, previene las características del auto de ejecución, el cual para mayor claridad transcribo a continuación.

"Artículo 1392. Presentada por el actor su demanda acompañada del título ejecutivo, se proveerá auto, con efectos de mandamiento en

forma, para que el deudor sea requerido de pago, y no haciéndolo se le embarguen bienes suficientes para cubrir la deuda, los gastos y costas, poniéndolos bajo la responsabilidad del acreedor, en depósito de persona nombrada por éste."

En el juicio ejecutivo mercantil, después del embargo de bienes, se procede a emplazar al deudor para que dentro del término de cinco días, se presente ante el juzgado a hacer pago o a oponerse a la ejecución, mediante las excepciones pertinentes, en el entendido de que los títulos ejecutivos constituyen una prueba preconstituída, por lo tanto, si no fue posible embargar al demandado, no debe notificarse a éste la demanda ejecutiva instaurada en su contra.

"Artículo 1396. Hecho el embargo, acto continuo se notificará al deudor, o a la persona con quien se haya practicado la diligencia para que dentro del término de cinco días comparezca el deudor ante el juzgado a hacer paga llana de la cantidad demandada y las costas, o a oponer las excepciones que tuviere para ello."

El artículo 1396, establece que hecho el embargo, acto continuo se notificará al deudor, o a la persona con quien se hubiere entendido la diligencia para que dentro del término de cinco días comparezca el deudor ante el juzgado a hacer paga llana de la cantidad demandada y las costas, o a oponer excepciones que tuviere para ello. En el supuesto de que el deudor realice el pago en el momento de la diligencia no se originarán las costas procesales.

El artículo 1403 del Código de Comercio, limita al demandado para oponer las excepciones que se pueden alegar en contra de un documento que traiga aparejada ejecución y que no sea título ejecutivo. Dicho artículo establece lo siguiente.

"Artículo 1403. Contra cualquier otro documento mercantil que traiga aparejada ejecución, son admisibles las siguientes excepciones:

"1. Falsedad del título o del contrato contenido en él.

- "II. Fuerza o miedo.
- "III. Prescripción o caducidad del título;
- "IV. Falta de personalidad en el ejecutante, o del reconocimiento de firma del ejecutado, en los casos en que ese reconocimiento es necesario;
- "V. Incompetencia del juez;
- "VI. Pago o compensación;
- "VII. Remisión o quita;
- "VIII. Oferta de no cobrar o espera;
- "IX. Novación de contrato;
- "Las excepciones comprendidas desde la fracción IV a la IX sólo serán admisibles en juicio ejecutivo, si se fundaren en prueba documental."

Cabe señalar que, además de estas excepciones, podrán oponerse como excepciones procesales las enunciadas en el artículo 1122 del Código de Comercio.

"Artículo 1122. Son excepciones procesales las siguientes:

- "I. La incompetencia de l juez.
- "II. La litispendencia.
- "III. La conexidad de la causa.
- "IV. La falta de personalidad del actor o del demandado, o la falta de cumplimiento de plazo, o de la condición a que esté sujeta la acción intentada;
- "V. La división y la excusión;
- "VI. La improcedencia de la vía, y
- "VII. Las demás al que dieren ese carácter las leyes."

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 1401 del Código de Comercio, las pruebas que pretendan ofrecer las partes dentro del juicio, deberán ofrecerlas en los escritos de demanda, contestación y desahogo de vista de ésta, debiendo estar relacionadas con los puntos controvertidos, aceptándose todas las pruebas que permitan las leyes.

Admitidas las pruebas por el juez, el juicio se abrirá para el desahogo de las mismas, hasta por un periodo de quince días, dentro de los cuales deberán realizarse todas las diligencias necesarias para su

desahogo. Sin embargo, si el juez recibe otras pruebas fuera de este término, deberá mandarlas concluir en una sola audiencia indiferible la cual se celebrará dentro de los diez días siguientes.

Concluido el periodo de pruebas, se pasará al de alegatos, el cual será de dos días comunes para las partes, así lo dispone el artículo 1406 del Código de Comercio.

El artículo 1407 del Código de Comercio, establece que una vez que haya fenecido el término de alegatos, se citará a las partes para oír sentencia dentro de los siguientes ocho días.

De conformidad con el artículo 1411 del Código, citado, si la sentencia declara haber lugar a hacer trance y remate de los bienes embargados, y pago al acreedor, también decidirá sobre los derechos controvertidos, por lo tanto, se procederá a la venta de bienes que se hubieran embargado, previo avalúo que se haga de ellos por uno o dos peritos o corredores públicos y un tercero en caso de discordia.

Una vez realizado el avalúo de los bienes, se anunciará la venta de los bienes en forma legal, es decir, se publicarán edictos por tres veces dentro de tres días, cuando se trate de bienes muebles, y de tres veces dentro de nueve días se trata de bienes raíces, rematándolos en pública almoneda y al mejor postor, y con su producto se le hará pago al acreedor de lo adeudado.

De conformidad con el artículo 1412, del Código de Comercio, cuando no se presenten postores, el acreedor podrá pedir que se los bienes le sean adjudicados por el precio que para subastarlos se les haya fijado en la última almoneda.

2. La ejecución de los convenios en la vía establecida en el código de procedimientos civiles para el Distrito Federal

De conformidad con lo dispuesto por primer párrafo del artículo 110 de la LFPC, los convenios aprobados por la PROFECO, 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.

A decir del maestro Ovalle Favela, los convenios y los laudos a que nos hemos referido, son títulos ejecutorios, toda vez que son documentos idóneos para provocar el procedimiento de ejecución procesal inmediata, lo cual en el Derecho Mexicano se denomina Vía de Apremio.⁸³

Siguiendo con dicho autor, *"La redacción del primer párrafo del artículo 110 de la LFPC, es clara y debe considerarse suficiente para que el interesado pueda promover la ejecución procesal con base en los convenios aprobados..."*⁸⁴, lo cual puede hacerse a elección del interesado, en la Vía de Apremio o bien, mediante el Juicio Ejecutivo.

Este tipo de convenios, son títulos que se pueden ejecutar en la vía de apremio tanto en el Código de Comercio por disposición de su artículo 1436, como en los Códigos de Procedimientos Civiles de cada entidad federativa, lo que en el Distrito Federal se establece en el artículo 504 del Código de Procedimientos Civiles de aplicación local.

En efecto, el artículo 500 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, al cual lo distinguiremos por sus siglas CPCDF, establece de manera textual lo siguiente:

"Artículo 500. Procede la vía de apremio a instancia de parte, siempre que se trate de la ejecución de una sentencia o de un convenio

⁸³ Derecho Procesal Civil, 7ª Edición. Editorial Harla, S.A. de C.V. México. 1997. Pág. 244.

⁸⁴ Idem.

celebrado en juicio, ya sea por las partes o por terceros que hayan venido a juicio por cualquier motivo que sea.

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

Este precepto establece que las disposiciones contenidas en el CPCDF, relativas a la vía de apremio, son procedentes cuando se trate de ejecutar las sentencias o convenios judiciales, sin embargo el segundo párrafo de dicho precepto incluye a los convenios y los laudos emitidos por la PROFECO.

Por su parte, el artículo 504 del CPCDF, establece cuál será el juez, competente cuando se trate de ejecutar los convenios celebrados ante la PROFECO, estableciendo que deberá ejecutar el convenio, el juez que haya sido designado por las partes, y en el supuesto que las partes no hayan convenido tal situación, será juez competente el del lugar del juicio.

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

El artículo transcrito se refiere a que los convenios celebrados ante la PROFECO, serán ejecutados en primer lugar por el juez que hubieren designado las partes, y a falta de éste, el juez del lugar donde se llevó a cabo el procedimiento conciliatorio.

Hay que decir que el capítulo V del Código de Procedimientos Civiles no especifica de manera clara cuál es el procedimiento a seguir en la vía de apremio, tampoco en la jurisprudencia encontramos lo que debe entenderse por vía de apremio.

Dentro del capítulo quinto del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, el cual comprende a la vía de apremio para ejecutar los convenios celebrados ante la PROFECO, no existe otro artículo que siquiera mencione a la ejecución de los convenios celebrados ante la Procuraduría mediante la vía de apremio, ya que esencialmente la vía de apremio, se refiere únicamente a la ejecución de sentencias.

Sin embargo, relacionado con ello podemos deducir que dentro de la vía de apremio, el juez cuenta con los medios de apremio que juzgue eficaz para poder ejecutar tanto las sentencias, como laudos y convenios celebrados por la PROFECO, dichos medios de apremio se enuncian en el artículo 73 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, el cual me permito transcribir a continuación.

"Artículo 73.- Los jueces, para hacer cumplir sus determinaciones, pueden emplear cualquiera de los siguientes medios de apremio que juzguen eficaz:

"I. La multa hasta por las cantidades a que se refiere el artículo 61, la cual podrá duplicarse en caso de reincidencia;

"II. El auxilio de la fuerza pública y la fractura de cerraduras si fuere necesario;

"III. El cateo por orden escrita;

"IV. El arresto hasta por treinta y seis horas.

"Si el caso exige mayor sanción, se dará parte a la autoridad competente."

En la práctica, es más difícil de lo que parece ejecutar los convenios celebrados ante la PROFECO, mediante la vía de apremio.

Toda vez que el CPCDF, no profundiza a detalle el procedimiento de la vía de apremio, los jueces se basan en lo dispuesto por el artículo 505 del Propio Código, para iniciar un proceso judicial, basado en las reglas del juicio ejecutivo civil.

En efecto, el artículo 505 del CPCDF, señala de manera textual lo siguiente.

"Artículo 505.- La ejecución de las sentencias y convenios en la vía ejecutiva, se efectuara conforme a las reglas generales de los juicios ejecutivos."

De esta manera, los jueces del Distrito Federal, en la práctica, inician un procedimiento ejecutivo civil, lo que conlleva a iniciar un largo camino para hacer efectivo el adeudo que consta en el convenio que previamente se celebró ante la PROFECO.

Es decir, el proceso comienza con la presentación de la demanda, dictado del auto de *exequendo*, embargo, emplazamiento, contestación de demanda con su respectiva interposición de excepciones, ofrecimiento, admisión, preparación y desahogo de pruebas, alegatos y sentencias, sin olvidar las cuestiones incidentales que puedan aparecer dentro del proceso, así como los alegatos y citación para oír sentencia.

3. Propuesta.

Por lo estudiado en párrafos anteriores, mi propuesta consiste en que los convenios celebrados ante la PROFECO y los laudos emitidos por la misma, se homologuen tal como ocurre en la ejecución de una sentencia extranjera, es decir, que se añada dentro del CFPC, un apartado especial que prevenga este tipo de ejecuciones, tal como más adelante lo precisaré, el cual se denominara "De la Homologación y Ejecución de los convenios y laudos emitidos por la PROFECO", ello al fin de que tales cuestiones tuvieran su propio articulado el cual estableciera de manera clara el procedimiento a seguir ante tales situaciones.

Lo anterior se propone toda vez que no obstante que dentro del CFPC, existe un apartado especial dedicado a la Vía de apremio y

ejecución de las sentencias, y que dichas disposiciones se aplican cuando se trate de convenios celebrados y laudos emitidos por la PROFECO, hoy en día existen muchas lagunas en cuanto a este tema, ya que como lo hemos venido afirmando dentro del presente capítulo, en la práctica forense, se aplican las disposiciones relativas el Juicio Ejecutivo Civil a la Vía de Apremio.

De ello se deriva, que dentro del procedimiento de ejecución de convenios celebrados ante la PROFECO, no se trata de una verdadera ejecución, sino que se trata de todo un proceso jurisdiccional, en el que la persona que incumplió con sus obligaciones, pueda interponer cualquier recurso de los permitidos por la ley, tendientes a retardar el proceso de ejecución de los convenios celebrados ante la Procuraduría.

Lo antes expuesto se afirma, ya que dentro del juicio se pueden interponer todo tipo de excepciones, aportar todo tipo de pruebas e iniciar incidentes o recursos de apelación, tendientes todos ellos a retrasar el proceso judicial, por lo que con ello, se esta perdiendo una oportunidad importante de que la impartición de la justicia en México, sea pronta y expedita, tal como lo propone nuestra Carta Magna.

Se dice lo anterior, debido a que en la practica forense, los jueces dictan el auto que admite a trámite la ejecución del convenio celebrado ante la PROFECO, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 505 del CPCDF, inician lo que podemos decir, es un verdadero juicio, y no una ejecución de un convenio o laudo celebrado ante la Procuraduría, tal como lo dispone el artículo 110 de la LFPC.

A mi parecer, no es suficiente con que el procedimiento de ejecución de convenios en la Vía de Apremio, comience con el dictado del auto con efectos de mandamiento en forma para requerir de pago al deudor y que, en su caso, se le embarguen bienes suficientes a cubrir la deuda, sino que el juez al cual le tocó conocer de la ejecución del convenio debería hacer

suyo el convenio, es decir, con el término hacer suyo, me refiero a que el juez del conocimiento, considere como si el convenio hubiere pasado ante él para su aprobación, o más aún, que considere como si se tratara de una sentencia dictada por éste.

El Diccionario de Derecho no establece lo que se debe entender por la Vía de Apremio, únicamente establece lo que se entiende por la palabra apremio de una manera general, y lo explica de la siguiente manera, es la *"... actividad judicial destinada a hacer efectivo coactivamente el mandato contenido en una resolución del juez o tribunal, que es desobedecida por el destinatario."*

Otro motivo por el cual se propone que los convenios sean homologados, es porque no creemos desorbitada la idea dicha idea, toda vez que dentro del CPCDF existe un apartado que se refiere a la cooperación procesal internacional, el cual dentro de los artículos 604 y 605, prevé que los exhortos internacionales requerirán de homologación cuando implique la ejecución coactiva sobre personas, bienes o derechos.

A continuación y para mayor claridad se transcriben los artículos aludidos.

"Artículo 604.- Los exhortos internacionales que se reciban sólo requerirán de homologación cuando impliquen ejecución coactiva sobre personas, bienes o derechos. Los exhortos relativos a notificaciones, recepción de pruebas y a otros asuntos de mero trámite se diligenciarán cuando proceda, sin formar incidente y de acuerdo con las siguientes reglas:

"I. La diligenciación de exhortos o el obsequio de otras solicitudes de mera cooperación procesal internacional se llevará a cabo por los tribunales del Distrito Federal, en los términos y dentro de los límites de este Código y demás leyes aplicables;

"II. Sin perjuicio de lo anterior, el tribunal exhortado podrá conceder simplificación de formalidades o la observancia de formalidades

distintas a las nacionales, si esto no resulta lesivo al orden público y especialmente a las garantías individuales;

"III. A solicitud de parte legítima, podrán llevarse a cabo actos de notificación o de emplazamiento, o de recepción de pruebas para ser utilizados en procesos en el extranjero, en la vía de jurisdicción voluntaria o de diligencias preparatorias previstas en este Código; y

"IV. Los tribunales que remitan al extranjero exhortos internacionales, o que los reciban, los tramitarán por duplicado y conservarán éste para constancia de lo enviado, o de lo recibido y de lo actuado."

"Artículo 605.- Las sentencias y demás resoluciones extranjeras tendrán eficacia y serán reconocidas en la República en todo lo que no sea contrario al orden público interno en los términos de este Código, del Código Federal de Procedimientos Civiles y demás leyes aplicables, salvo lo dispuesto por los tratados y convenciones de que México sea parte.

"Tratándose de sentencias o resoluciones jurisdiccionales que solamente vayan a utilizarse como prueba, será suficiente que las mismas llenen los requisitos necesarios para ser consideradas como documentos públicos auténticos.

"Los efectos que las sentencias o laudos arbitrales extranjeros produzcan en el Distrito Federal estarán regidos por el Código Civil, por este Código y el Código Federal de Procedimientos Civiles y demás leyes aplicables."

En ese orden de ideas, el Diccionario de Derecho define a la palabra homologación como el *"Reconocimiento judicial de la regularidad de un acto jurídico, necesario para que este surta sus efectos característicos."*⁸⁰

Por tal motivo y toda vez que los convenios celebrados ante la PROFECO, de acuerdo con el artículo 110 de la LFPC, tiene fuerza de cosa juzgada, es decir, se equiparan a una sentencia definitiva, proponiendo que este tipo de convenios sean homologados por el juez que conozca de su ejecución.

⁸⁰ De Pina, Rafael y Rafael de Pina Vara. Ob. Cit. Pág. 310.

A continuación aportamos ideas que bien podrían ser incluidas en el CFPC, así como en cada uno de los Códigos procedimentales de cada Estado de la República Mexicana, cuando se traten de ejecutar convenios celebrados ante la PROFECO, o de laudos emitidos por la misma.

A. La ejecución de los convenios celebrados ante la Procuraduría Federal del Consumidor, y de los laudos dictados por esta, se se hará por el juez competente designado por las partes, o en su defecto, por el juez en donde reside la Delegación de la Procuraduría que conoció del asunto.

B. El tribunal que conozca de la homologación solicitada, tanto en primera instancia como en segunda, no podrán examinar ni decidir sobre la justicia o injusticia ni del convenio ni del laudo por ejecutar, tampoco sobre los fundamentos de hecho o de derecho en que se apoye, limitándose sólo a examinar su autenticidad.

C. El juez que conozca sobre la ejecución de los convenios o laudos a que se refieren el presente capítulo, es mero ejecutor, en consecuencia, no dará curso a ninguna excepción que opongan los interesados, salvo el caso de competencia legalmente interpuesto por alguno de los interesados.

D. Decretada la homologación por el juez, siempre que el convenio o laudo emitido por la Procuraduría Federal del Consumidor, se desprenda que la persona contra quien se pide su cumplimiento, se hubiere obligado o condenado al pago de cantidad líquida, se procederá siempre y sin necesidad de previo requerimiento personal al condenado, al embargo de bienes, en los términos prevenidos para los secuestros. Respecto del procedimiento de remate se deberá estar a lo previsto por los artículos 534 al 563 del presente código.

De la propuesta anterior se desprenden dos aspectos que es importante recalcar, y es la relativa a la importancia del auto admisorio, el cual se destaca por dos cosas que a continuación señalamos.

En el auto admisorio que sea dictado por el juez que conozca del asunto, deberá decidir sobre la homologación solicitada, es decir, deberá decidir si homologa o no el convenio celebrado ante la PROFECO o del laudo emitido por dicha Procuraduría.

Por otro lado, dentro del mismo auto admisorio se deberá ordenar que se proceda en contra del demandado, al embargo de los bienes de su propiedad, en los términos prevenidos para los secuestros.

Igualmente, se establece desde un principio quien será el juez que conocerá de la ejecución del laudo o convenio que emite la Procuraduría, es decir, se establece la competencia territorial del juez competente.

En cuanto a la competencia por grado, tocará conocer al juez de primera instancia, sin dejar de lado en cuenta que en relación a la cuantía del asunto, podrá conocer del asunto el juez de paz, siempre y cuando se apliquen las disposiciones prevenidas en el CPCDF, o en su caso del CFPC.

Lo más importante, el juez que conozca de la homologación solicitada, será un mero ejecutor, es decir, no podrá decidir si es justo o no lo convenido o dictaminado, en el convenio o laudo, según se trate, tampoco en los fundamentos de hecho o de derecho en que se apoyen.

Como consecuencia de lo anterior, no podrá darse curso a ninguna excepción que fuere opuesta por el ejecutado, únicamente cuando se alegare la competencia del juez.

El embargo ordenado por el juez del conocimiento, se practicará sin necesidad de que medie requerimiento personal en contra del ejecutado, se insiste en lo anterior, toda vez que el presente asunto se refiere únicamente a la ejecución de un convenio que fue celebrado ante la PROFECO, por lo tanto, existió el consentimiento de las partes para obligarse a su contenido.

Por lo que se refiere al embargo, convocatoria de postores y remate, se deberá estar a las reglas generales de los embargos previstos en el propio código.

CONCLUSIONES.

PRIMERA. La Procuraduría Federal del Consumidor, fue creada mediante la ley Federal de Protección al Consumidor, el 22 de diciembre de 1975, como un organismo público, descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con funciones de autoridad administrativa y con carácter social, encargada de promover y proteger los intereses del público consumidor.

SEGUNDA. Las atribuciones y facultades mas importantes que tiene actualmente la PROFECO, son la de representación de los consumidores, de estudio y consulta, de denuncia ante el Ministerio Público, de inspección, de vigilancia, de proponer al ejecutivo las políticas que considere necesarias, sin olvidar claro está, la de autoridad.

TERCERA. La posprocedimientos para dirimir los conflictos suscitados entre consumidores y proveedores, son: el procedimiento conciliatorio, el cual es fundamental debido a que es un procedimiento el cual no necesita de grandes formalidades, es expedito, gratuito y en donde la PROFECO otorga vías de solución al conflicto planteado; y el procedimiento arbitral, dentro del cual debe existir el consentimiento de las partes para someterse al mismo.

CUARTA. La finalidad del procedimiento conciliatorio, es la celebración de los convenios, el cual se da como resultado de la sujeción del proveedor a dicho procedimiento, por lo tanto considero fundamental dejar muy claro la forma en que se puede ejecutar un convenio celebrado ante la PROFECO.

QUINTA. Existen tres vías para hacer efectivos los convenios celebrados y aprobados por la PROFECO, los cuales son: 1) la vía de apremio, misma que se regula por los códigos de procesales locales; 2)

el juicio ejecutivo, que se encuentra regulado por el Código de Comercio; y por último 3) mediante las medidas de apremio establecidas en la LFPC.

SEXTA. La Ley Federal de Protección al Consumidor, no le otorga verdadero imperio a la PROFECO, para que ésta, pueda ejecutar sus propias resoluciones, considerando dentro éstas, los convenios que se celebran ante ella, es decir, no le fueron dadas suficientes facultades coercitivas a dicho organismo.

SEPTIMA. La Ley Federal de Protección al Consumidor, establece que los convenios celebrados ante ella, deberán ser ejecutados en la Vía de Apremio o en Juicio Ejecutivo, ante los tribunales competentes, es decir, que la LFPC, acepta que la Procuraduría no cuenta con las medidas de apremio necesarias o los medios idóneos para hacerlos efectivos.

OCTAVA. Se ha establecido que una ventaja que ofrece la PROFECO, consiste en que la misma soluciona los conflictos entre proveedores y consumidores, a través de la celebración de convenios, sin embargo, dentro de la actual legislación, no existe un procedimiento de ejecución de convenios suficientemente efectivo.

NOVENA. La propuesta del presente trabajo, radica en que cuando se trate de la ejecución de un convenio celebrado ante la PROFECO, por un órgano judicial, se debe evitar que el ejecutante lleve a cabo todo un proceso, es decir que el camino a seguir por dicha persona, sea corto y no largo como suele ocurrir dentro de nuestro sistema de impartición de justicia.

BIBLIOGRAFIA.

1. Acosta Romero, Miguel. Teoría general del derecho administrativo. Décimo novena edición. Ed. Porrúa. S.A. de C.V. México. 1991.
2. Arellano García, Carlos. Derecho Mercantil. Quinta edición. Ed. Porrúa S.A. DE C.V. México. 2001
3. Arellano García, Carlos. Derecho Procesal Civil. Sexta edición. Ed. Porrúa S.A. DE C.V. México. 1998.
4. Barrera Graf, Jorge. Instituciones de Derecho Comercial. Tercera reimpresión. Ed. Porrúa S.A. DE C.V. México. 1999.
5. Bañuelos Sánchez, Froylán. Nueva Práctica Civil Forense. Décima edición. Ed. Sista. México. 2000.
6. Becerra Bautista, José. El Proceso Civil en México. Décimo séptima edición. Ed. Porrúa S.A. DE C.V. México. 2000.
7. Carvajal Moreno, Gustavo y Fernando Flores Gómez . Nociones de Derecho Positivo Mexicano. Cuadragésima edición. Ed. Porrúa S.A. DE C.V.. México. 2001.
8. Cortinas Peláez, León. Introducción al Derecho Administrativo. Segunda edición. Ed. Porrúa S.A. México. 1994.
9. Del Viso. Salvador. Lecciones elementales de Historia de Derecho Civil, Mercantil y Penal de España. Primera edición. Ed. Juan Mariana Sanz. España. 1990.
10. Devis Echandia, Hernando. Teoría General del Proceso. Ed. Universidad Buenos Aires. Argentina. 1997.
11. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Cuadragésima primera edición. Ed. Porrúa S.A. DE C.V. México. 2001.
12. Flores Gómez González, Fernando y Gustavo Carvajal Moreno. Nociones de Derecho Positivo Mexicano. Trigésima sexta edición. Ed. Porrúa S.A. DE C.V.. México. 1999.
13. García Maynes, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Quincuagésima primera edición. Ed. Porrúa S.A. DE C.V. México. 2000.
14. Galindo Camacho, Miguel. Derecho Administrativo. Tercera edición. Ed. Porrúa S.A. DE C.V. México. 1995.
15. Garrigues, Joaquín. Curso de Derecho Mercantil. Novena edición, Ed. Porrúa S.A. DE C.V. México. 1998.

16. Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. Novena edición. Ed. Oxford University Press México. S.A. de C.V. México. 1996.
17. Lares Romero, Víctor Hugo. El Derecho de Protección a los Consumidores en México. Primera edición. Editado por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. México. 1991.
18. María Díez, Manuel. Derecho Administrativo. Cuadragésima primera edición. Ed. Porrúa. S.A. de C.V. México. 2001.
19. Méndez Pinedo, Elvira. La Protección de Consumidores en la Unión Europea. Primera edición. Ed. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. España. 1998.
20. Moto Salazar, Efraín. Elementos del Derecho. Cuadragésima quinta edición, Ed. Harla S.A. México. 2000.
21. Ovalle Favela, José. Derecho Procesal Civil. Octava edición. Ed. Harla S.A. México. 1999.
22. Ovalle Favela, José. Derechos del Consumidor. Primera edición. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cámara de Diputados y la Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2000.
23. Ovalle Favela, José. Teoría General del Proceso. Segunda Edición. Ed. Harla. S.A. de C.V. México. 1994.
24. Ovalle Favela, José. Comentarios a la Ley Federal de Protección al Consumidor. Primera edición. Ed. Mc. Graw-Hill/Interamericana de México, S.A. de C.V. México. 1995.
25. Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. Contratos Civiles. Octava edición corregida y aumentada. Ed. Porrúa S.A. DE C.V. México. 2001.
26. Procuraduría Federal del Consumidor. De un Milenio a otro, Historia del consumo en México. Editado por la PROFECO. México. 1999.
27. Rodríguez Rodríguez, Joaquín. Curso de Derecho Mercantil. Tomo II. Vigésima cuarta edición actualizada. Ed. Porrúa S.A. DE C.V. México. 1999.
28. Sánchez Meda, Ramón. De los Contratos Civiles. Décima séptima edición actualizada. Ed. Porrúa S.A. DE C.V. México. 1999.
29. Sánchez Cordero Dávila, Jorge A. La protección del Consumidor. 1ª edición. Coedición entre la Universidad Nacional Autónoma de México y la Editorial Nueva Imagen. México. 1981.

30. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Décima tercera edición. Ed. Porrúa S.A. DE C.V. México. 1997.

31. Torres Díaz, Luis Guillermo. Teoría General del Proceso. Primera reimpresión. Ed. Cárdenas, Editor y Distribuidor. México. 1994.

32. Varios autores. El consumo al final del milenio. Colección: Los Libros del Consumidor. Primera edición. Editada por la Procuraduría Federal del Consumidor. México. 1997.

REVISTAS Y MANUALES.

1. Revista de Administración Pública. N° 97. México. 1998. Las nuevas Procuradurías. Editada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

2. H. Cámara de Diputados. Diario de Debates. Año III. T. III. N° 9. México. 26 de septiembre de 1975. Sistema Integral de Información y Documentación. Departamento de Documentación Legislativa.

3. Servicio de Administración Tributaria dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Manual de Autoestudio de Teoría General del Proceso. Editada por la Administración de Obra de la Coordinación de Medios Educativos de la Administración Central del INCAFI del STCSFC. México. 1999.

4. Manual. Movimiento del Consumidor en el mundo en 1992. Procuraduría Federal del Consumidor. México. 1995.

5. Manuales de educación para el consumo, Consumidores organizados. Procuraduría Federal del Consumidor. México. 1993.

DICCIONARIOS.

1. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. 15ª edición. Tomo A-CH. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. y la Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2001.

2. De Pina, Rafael y Rafael De Pina Vara. Diccionario de Derecho. 33ª edición. Actualizada por Juan Pablo de Pina García. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México. 2004.

3. Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para juristas. Tomo I, A-I. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México. 2000.

LEGISLACION.

Ley Federal de Protección al Consumidor.

Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor.

Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor.

Código de Comercio.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Código Civil Federal.

Código Penal para el Distrito Federal.