

518  
2ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**CONSTITUCIONALIDAD Y ANALISIS JURIDICO A  
LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL  
CONSUMIDOR.**

**T. E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A ,  
ANA MARIA RAMOS ORDOÑEZ**



MEXICO, D. F.

JUNIO 1996

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

OF. SCA/139/96.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E

Distinguido Señor Director:

La compañera RAMOS ORDONEZ ANA MARIA, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado como tesis profesional una monografía intitulada "CONSTITUCIONALIDAD Y ANALISIS JURIDICO A LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR", bajo la direccion del Lic. S. Andrés Banda Ortiz.

El Lic. Banda Ortiz mediante dictamen de esta fecha, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 16, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la citada compañera.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HARLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universi F., mayo 14 de 1996.  
EL DIRECTOR ARIO



DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
SECRETARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

FVT/oc.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

Facultad de Derecho  
Seminario de Derecho  
Constitucional y de Amparo.

Dr. Francisco Venegas Trejo  
Director del Seminario de  
Derecho Constitucional  
y de Amparo.

Presente.

Distinguido doctor:

Con toda atención informo a usted que he dirigido y revisado la tesis profesional intitulada "CONSTITUCIONALIDAD Y ANALISIS JURIDICO A LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR", elaborada por la alumna RAMOS ORDÓÑEZ ANA MARIA, la cual denota en mi opinión una investigación seria, que reúne los requisitos académicos de conformidad al Reglamento de Exámenes Profesionales.

ATENTAMENTE,  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., mayo 14 de 1996.

LIC. SR. ANDRES BANDA ORTIZ, FACULTAD DE DERECHO  
Profesor Adscrito al Seminario SEMINARIO DE DERECHO  
Derecho Constitucional y de Amparo CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ABO'pac

**A LA MEMORIA DE MI MADRE**

**AMA ORDOÑEZ REYES**

Tu imagen y tu recuerdo viven en mi pensamiento, la soledad que dejó tu partida cada vez es más insoportable, sólo pienso en el momento de volver a estar junto a tí y nunca más separarnos.

**A MI PADRE**

**JOSE RAMOS CARRISOSA**

Con inmenso cariño y como una muestra de gratitud por su apoyo incondicional y por haber creído y confiado en mí.

**A MIS HERMANOS:**

**LILIA, EDUARDO, HECTOR Y RAUL**

Quienes desde niños, han sido y serán siempre mi orgullo y ejemplo a seguir.

**A JOSE PARI SORIA**

Quien siempre ha estado a mi lado en los momentos más difíciles, brindándome amor, cariño, ternura y comprensión, contribuyendo así al logro de este objetivo, por todo ello, simplemente GRACIAS.

**A MARIA TELLEZ RAMOS**

En quien conocí el verdadero significado de la amistad.

**AL LIC. S. ANDRES BANDA ORTIZ**

Por su valiosa orientación en la elaboración del presente trabajo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, a la Facultad de Derecho y a sus Maestros, por ser forjadores de profesionistas.

**CONSTITUCIONALIDAD Y ANALISIS JURIDICO A LA LEY FEDERAL  
DE PROTECCION AL CONSUMIDOR**

**DEDICATORIAS**

**INTRODUCCION** ..... I

**CAPITULO I  
GENERALIDADES**

1.1 Antecedentes ..... 1

1.2 Naturaleza Jurídica del Derecho de Protección  
al Consumidor ..... 12

1.3 Constitucionalidad de la Ley Federal de  
Protección al Consumidor ..... 20

**CAPITULO II  
DEFINICIONES LEGALES**

2.1 Consumidor ..... 29

2.2 Proveedor ..... 32

2.3 Procedimiento y Proceso ..... 34

2.4 Notificaciones ..... 39

2.5 Recursos ..... 44

**CAPITULO III**

**MARCO JURIDICO DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR**

3.1 La Administración Pública Federal ..... 50

3.1.1 La Administración Pública Centralizada ..... 55

3.1.2	La Administración Pública Paraestatal .....	62
3.2	Sector Coordinador de la Procuraduría Federal del Consumidor .....	72
3.2.1	La Procuraduría Federal del Consumidor como Organismo Descentralizado .....	76
3.3	Finalidad y Estructura de la Ley Federal de Protección al Consumidor .....	80
3.4	Organización de la Procuraduría Federal del Consumidor .....	100
3.5	Atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor .....	103
3.6	Atribuciones del Procurador Federal del Consumidor .....	128
3.7	Obligaciones del Procurador Federal del Consumidor .....	132

#### **CAPITULO IV**

##### **ANALISIS JURIDICO DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN LA LEY FEDERAL DE PROTECION AL CONSUMIDOR.**

4.1	Procedimientos establecidos en la Ley Federal de Protección al Consumidor .....	135
4.1.1	Procedimiento Conciliatorio .....	143
4.1.1.1	Efectos Jurídicos de la Conciliación .....	150
4.1.1.2	Diferencia entre Convenio y Contrato .....	153
4.1.1.3	El Convenio como Cosa Juzgada .....	156
4.2	Procedimiento Arbitral .....	158
4.2.1	Amigable Composición .....	164
4.2.2	Estricto Derecho .....	166

4.3	Procedimiento por Infracciones a la Ley .....	167
4.3.1	Criterios y Fundamento Legal para la Imposición de Sanciones .....	171
4.3.2	Recursos Administrativos .....	182
4.3.3	Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica .....	187
4.4	Jurisprudencia .....	210
	Conclusiones .....	226
	Bibliografía .....	232

## I N T R O D U C C I O N

Consideramos que el ejercicio y la aplicación del derecho es necesariamente un ejercicio intelectual, producto de un razonamiento y una crítica, que permite interpretar y comprender el significado de las normas jurídicas, bien ya sea que se encuentren en alguna Ley, Tratado, Código, Reglamento o Estatuto, así como también proponer los cambios y adecuaciones necesarios para una sociedad que día a día se ve transformada por una economía abasayadora.

Hoy, la expansión del mercado parece no tener límites, siendo mayor el riesgo de abusos hacia los sectores de la población más desprotegidos, por tal motivo la necesidad de Instituciones (como es la Procuraduría Federal del Consumidor) que orienten y brinden protección y rectoría en las relaciones de consumo, así como para la atención de las demandas de ese sector, mejor conocido como consumidores.

El aspecto económico de una sociedad es inherente a la misma, por lo que no se puede pensar en una sociedad sin relaciones económicas, donde por desgracia la sociedad consumidora entendida ésta como la destinataria final de los bienes y servicios, se ve afectada en algunos de sus derechos básicos, por lo que es de gran importancia que se hayan regulado esas relaciones, con el fin de conservar y promover la equidad y seguridad jurídica en estas relaciones como valores fundamentales de derecho.

El Derecho de Protección al Consumidor en nuestro país se puede considerar que ha tenido un importante desarrollo en los últimos años, tan es así que el 24 de diciembre de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor, la cual contempla aspectos muy importantes, como la de regular en forma pormenorizada las relaciones de consumo que en algunos aspectos se confunden mucho con los actos de comercio, los cuales han sido y seguirán siendo regulados por el Derecho Mercantil a través del Código de Comercio.

Consideramos que la Procuraduría Federal del Consumidor es el Ombudsman de los consumidores, en virtud de que tutela los derechos que por desgracia en nuestra sociedad mexicana son desconocidos por un gran número de la población; por lo que el presente trabajo pretende informar y explicar en que consisten y que son los derechos básicos del consumidor, que es la Procuraduría Federal del Consumidor, quienes son las personas sujetas a las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor y establecer la diferencia entre relaciones de consumo y actos de comercio.

Por lo que un oportuno y adecuado conocimiento de la Ley Federal de Protección al Consumidor, evita las desigualdades contractuales entre las partes, logrando con ello una igualdad y equidad entre la sociedad.

La sustentante.

México, D. F., 7 de mayo de 1996.

**CAPITULO I**

**CAPITULO I**  
**GENERALIDADES.**

**1.1 ANTECEDENTES.**

El presente capítulo busca que todo aquel que se interese en conocer diversos aspectos de la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), conozca y tenga a su alcance desde los antecedentes que provocaron la creación del Derecho de Protección al Consumidor, ¿dónde y como se originó?, así como el ¿por qué el Estado tenga la obligación de cuidar y tutelar los derechos de los consumidores?. Por lo que podríamos iniciar diciendo que el Derecho de Protección al Consumidor, trata o más bien procura regular toda actividad que tenga como consecuencia una relación de consumo, y ésto en un momento determinado es parte de los actos de comercio que siempre han sido y seguirán estando regulados por el Derecho Mercantil a través del Código de Comercio; y es por ello que analizaremos los antecedentes del Derecho Mercantil y de la Economía.

Se ha dicho que el Derecho Mercantil va a la zaga de la economía, así es y ha sido desde los orígenes de esta disciplina. Nació en la época feudal y de la economía de los fisiócratas, de mercados cerrados y primitivos; de los negocios entre comerciantes en las ciudades italianas de la segunda mitad de la edad media, y de las transacciones en ferias y mercados.

Su evolución fué de una manera sumamente lenta, pero de forma continua hasta los primeros ordenamientos marítimos y

terrestres; largo periodo durante el cual el carácter de comerciante era el que otorgaba naturaleza mercantil al acto o convenio en que intervenía. Por otra parte, el préstamo, el transporte, seguían los esquemas del Derecho Romano; conduciendo poco a poco diversos principios como el consensualismo, la autonomía de la voluntad, la libertad de la prueba.

Los Códigos de Napoleón, tanto el Civil de 1804 como el de Comercio de 1808, se distinguieron por reflejar también las características económicas y sociales de la época, un incipiente derecho industrial que plantea el reconocimiento y la protección hacia la empresa; la tendencia individualista, contraria a cualquier tipo de asociaciones, que estableció como principio de igualdad de las partes en el contrato, y en consecuencia, su igual protección por la ley, es decir que no existía una protección al consumidor sino que se actuaba en igualdad de circunstancias protegiendo en ciertos casos más a las empresas que a los propios consumidores.

Esta tendencia totalmente protectora y en beneficio de la unidad industrial también se manifestó en Inglaterra con el nacimiento y el desarrollo del liberalismo económico y la revolución industrial.

"Ambos sistemas, el de la ley escrita de los Códigos Napoleónicos, y el del Common law, consuetudinario y judicial, se propagaron y difundieron; el primero de ellos se propagó inicialmente en el Continente Europeo y después en Latinoamérica

y en Asia, y el de Common law en los Estados Unidos en las Colonias Inglesas".(1)

Como característica de esta época liberal, que se manifiesta tanto en la política como en la economía y el derecho, comienza el principio de la autorregulación de las necesidades y la libre composición de las transacciones; y con un principio que prohíbe el intervencionismo estatal dejando al juego de la oferta y demanda el arreglo de las diferencias que pueden existir entre las partes. El poder público adquirió esta actitud de corte liberal de abstencionismo que dió origen a irritantes y frecuentes abusos, tanto en las relaciones laborales, como en las relaciones provenientes del Derecho Civil y Mercantil, en perjuicio de los consumidores; sector económico sumamente ignorado y perdido por un sistema legal que protegía de una forma exagerada y desproporcionada al productor y al intermediario.

La libertad económica se manifestó en la obtención de ganancias pero siempre en detrimento de los intereses económicos y del bienestar de los consumidores.

La protección jurídica de los consumidores data a fines del siglo pasado, gracias a la oportuna intervención de la jurisprudencia inglesa, norteamericana y francesa principalmente.

Debemos de analizar brevemente esta evolución, pero principalmente debemos subrayar que, como parte de dicha

---

(1) Bercouitz Rodrigo. Comentarios de la Ley General de la Defensa de los Consumidores y Usuarios. Ed Civitas. edic. 2a. Madrid. 1992. pág. 24.

influencia también existe este tipo de regulación en la actualidad, en la expedición de leyes de protección al consumidor en muchos de los países capitalistas de economía desarrollada.

Por otra parte, la economía contemporánea de consumo ha creado y acrecentado la necesidad de proteger a dicho sector económico, contra el cual se vuelcan las ofertas de las empresas que producen en masa, y que se valen de refinados y convincentes medios publicitarios de venta y distribución, para lanzar al mercado nuevos productos.

Se trata de una nueva etapa del capitalismo, que desde que surgió y a medida que avanza se ve en la necesidad de ir planteando nuevas formas de protección jurídica, siempre acompañada de un intervencionismo estatal, precisamente en aquellos países de economía planificada o socialista que se caracterizan por un estricto y rígido control de mercado, así como, por el monopolio del comercio y de la industria dado en virtud del poder público, y de una estricta disciplina de los consumidores, a base de ofrecerles los satisfactores esenciales, a precios reducidos, uniformes y de baja calidad, siempre en perjuicio de la comunidad consumidora.

Asimismo, países en proceso de desarrollo como lo es el nuestro, no es frecuente una legislación y mucho menos una jurisprudencia que proteja realmente al consumidor; en estos países, se dan los males del consumismo toda vez que no existe una norma protectora; ya que el Estado mediante monopolios de hecho y de derecho, y medidas arancelarias y fiscales, hace

materialmente imposible la creación y aplicación de este tipo de normas protectoras.

Es de suma importancia que se analice la situación económica de nuestro país, para saber el porqué de la propuesta y creación de la Ley Federal de Protección al Consumidor, por lo que y como es sabido, "la economía mexicana, que había sostenido durante aproximadamente 30 años -de 1940 a 1970- una tasa anual de crecimiento promedio superior al 6%, con base en un modelo de acumulación privada apoyada por las empresas estatales, entró en una severa crisis a principios de la década de los setenta. Al margen de las explicaciones simplistas que reducen los problemas económicos y sociales a la imputación de culpas personales, es necesario reconocer la concurrencia de una serie de factores internos y externos, entre los cuales se deben mencionar la reducción de la producción agrícola desde principios de los setenta, la disminución de las exportaciones, la reducción de las inversiones privadas, el grave déficit de las finanzas públicas, la fuga de capitales, etc.; los cuales culminaron con las devaluaciones del peso frente al dolar, manifestada en los últimos cuatro meses de 1976". (2)

Una de las manifestaciones más evidentes de esa crisis ha sido la inflación. Hasta 1972 el índice general de precios al consumidor había experimentado aumentos anuales relativamente reducidos, que no excedían regularmente el 5%. En 1971 y 1972 los

---

(2) El Banco de México, en Comercio Exterior. Informe sobre la situación económica de México. Ed. Banco de México. vol 27. núm. 3. México. 1977. pp. 335-348

porcentajes de estos aumentos habían sido, respectivamente del 5.5% y 4.9%. Pero a partir de 1973 el porcentaje de aumentos subió al 12% y para 1974 alcanzó el 23.8%.

Aunque los porcentajes de crecimiento de los precios se redujeron para 1975 y 1976, el proceso inflacionario continuó afectando gravemente la capacidad adquisitiva de amplios sectores de la población, pero particularmente a los trabajadores y campesinos, los cuales, a pesar de los aumentos salariales de emergencia vieron reducido el valor real de sus ingresos.

El fenómeno de la inflación hizo, sin duda, más evidente la necesidad de diseñar instrumentos jurídicos que no sólo evitaran el crecimiento especulativo de los precios, sino que también procuraran el cumplimiento eficaz de los derechos y obligaciones originados en las operaciones celebradas entre consumidores y comerciantes.

Por una parte, el aparato de comercialización en México resultaba y quizá todavía resulte anticuado y demasiado oneroso. Así por ejemplo, en 1970 el comercio en nuestro país represento el 31.9% del producto, porcentaje considerablemente mayor que el de muchos países, tales como Estados Unidos de Norteamérica.

A pesar de que la protección jurídica al consumidor surgió desde fines del siglo pasado en los países capitalistas de mayor desarrollo, en un principio a través de la jurisprudencia y posteriormente por medio de leyes de protección al consumidor, en los países subdesarrollados como México, tal protección no había tenido manifestaciones importantes sino hasta épocas recientes.

"En los países en proceso de desarrollo, como es el nuestro -sostiene Barrera Graf-, no es frecuente una legislación y menos una jurisprudencia protectora del consumidor; en estos países, se dan los males del consumismo sin tutela alguna que el estado otorgue al consumidor; sino por el contrario, se extrema la protección a la empresa o intermediarios, mediante la creación de monopolios de hecho y de derecho, así como por diversas medidas arancelarias y fiscales, en perjuicio de la comunidad consumidora". (3)

Así pues, ésta era la situación en términos generales, en México. A consecuencia de la crisis, en el año de 1974 se empezaron a tomar algunas medidas para tratar de controlar la inflación y para procurar proteger la capacidad adquisitiva de los trabajadores. De este modo, el 2 de octubre de 1974 se expidió un decreto presidencial para regular los precios de determinadas mercancías, sujetando a algunas de ellas al régimen de precios máximos y a otras al método más flexible de fijación de precios por variación de costos.

Además, en el mismo año de 1974 fué modificada varias veces la Ley Federal del Trabajo: primero, el 4 de enero, para prever el establecimiento del Fondo de Fomento de Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT), fideicomiso que tiene por objeto otorgar a los trabajadores créditos con baja tasa de interés para la adquisición de bienes de consumo duradero; y

-----  
(3) Barrera Graf J. Jurídica Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Ed. Ibero. México. 1976. pp. 183-186

después, el 27 de septiembre, para reducir el plazo de dos años a uno en el cual se debían de revisar los salarios, tanto los mínimos como los contractuales.

"Los trabajos para la elaboración de la iniciativa de la Ley Federal de Protección al Consumidor, estuvieron a cargo de una comisión integrada por funcionarios de las Secretarías de Industria y Comercio y del Trabajo y Previsión Social, así como, por algunos profesores de derecho, estos trabajos se desarrollaron durante los meses de septiembre, octubre y parte de noviembre de 1974. En este mes de octubre fueron suspendidas las labores de la comisión, cuando apenas se había concluido un primer proyecto, que a juicio de Barrera Graf podría o debería ser considerado como un documento de trabajo, o, a lo sumo como un anteproyecto, que requería de una obra de depuración ulterior".(4) Sin embargo, a pesar de esta suspensión y de la ausencia de una labor de perfeccionamiento, este fué el texto que el Presidente de la República envió a la Cámara de Diputados como iniciativa de ley, el 20 de septiembre de 1975. Pero todavía en las discusiones en las Cámaras, se introdujeron ciertos cambios que, en algunos casos, en lugar de mejorar el texto, lo empeoraron.

La forma en que trabajó la comisión elaboradora del proyecto, así como, las discusiones producidas con motivo de la iniciativa de ley, pueden explicar en buena medida los defectos

---

(4) Op. cit.

de la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975. El ambiente político del momento caracterizado principalmente por las indecisiones del Ejecutivo Federal frente a las constantes impugnaciones y manifestaciones de los sectores privados en contra de dicha iniciativa, las cuales llegaron incluso a sostener que aunque se aprobara la Ley no la cumplirían, y con ello provocaron e impidieron así el análisis sereno de la iniciativa.

Sin embargo, las discusiones se centraron en la necesidad o conveniencia en abstracto de la iniciativa, pero hubo muy pocas observaciones críticas favorables o desfavorables sobre aspectos concretos de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Uno de los argumentos que se esgrimieron con mayor insistencia en contra de la iniciativa, al igual que como ocurrió con otras iniciativas reformistas fué el de la supuesta inconstitucionalidad. Este es un argumento recurrente en México, frente a iniciativas reformistas, los sectores afectados sobre todo cuando cuentan con poder económico y político suelen convertirse, de momento y sobre todo para los efectos de la defensa de sus propios intereses en los más fervientes defensores de nuestra Constitución y acostumbran declarar como si fuesen los órganos supremos con atribuciones exclusivas para el control de la constitucionalidad de las leyes, la inconstitucionalidad de tales iniciativas. Pero en rigor, en este caso en específico no había tal vicio de inconstitucionalidad.

No existe la supuesta inconstitucionalidad de la Ley Federal de Protección al Consumidor, toda vez que el artículo 73 fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre comercio, y es claro que las relaciones jurídicas entre comerciantes y consumidores para la adquisición o utilización de bienes o servicios destinados al uso propio, tienen regularmente carácter mercantil.

Por lo que y después de algunas modificaciones, la iniciativa fué aprobada por el Congreso de la Unión el 18 de noviembre de 1975 y promulgada como ley por el Ejecutivo Federal al día siguiente, saliendo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de Diciembre de ese mismo año.

Sin embargo, es de gran importancia señalar que la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en 1975, fué abrogada por una nueva Ley Federal de Protección al Consumidor, misma que fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992, entrando en vigor al día siguiente de su publicación, siendo el fundamento legal de esto, el artículo segundo transitorio de la nueva ley, que a continuación se transcribe:

#### **ARTICULOS TRANSITORIOS:**

**"SEGUNDO** Se abroga la Ley Federal de Protección al Consumidor publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975 y sus reformas y se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en esta ley".

Como se constata de la simple lectura del artículo que antecede, se desprende que la Ley Federal de Protección al Consumidor que se encuentra vigente es la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992, y desde luego ya cuenta con diversas reformas y adiciones que ha sufrido la misma desde la fecha en que entró en vigor.

## 1.2 NATURALEZA JURIDICA DEL DERECHO DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

El maestro Jorge Barrera Graf señala; ¿Qué carácter tiene esta nueva disciplina? Habría que precisar, en primer lugar, si, en efecto, estamos en presencia de una nueva rama del derecho.

Sin entrar a un análisis minucioso ni profundo, sí cabe afirmar que este pretendido derecho del consumidor todavía carece de fuentes propias, así como de las notas de autonomía e independencia legislativa que caracterizan las disciplinas jurídicas: tanto en las más antiguas y clásicas, del Derecho Público, como el Constitucional, el Administrativo y el Procesal; y del Privado como el Civil, el Mercantil; como en las ramas modernas del derecho; el Laboral, el Derecho Industrial, el de Seguros y el Fiscal.

¿Se trata de normas de derecho público o privado? A juicio de Barrera Graf, fundamentalmente son normas de derecho, pese a que, según el Art. 1o de la Ley Federal de Protección al Consumidor, son de orden público e interés social, consistente en la salvaguarda y protección del consumidor. Son de derecho privado sus disposiciones, porque, a semejanza de las del derecho familiar o laboral, regulan situaciones y relaciones entre particulares, independientemente de que se predique, de unas y otras, al ser irrenunciables y de interés público.

Por último, ¿pertenece al Derecho Civil o al Mercantil?. Debemos sostener categóricamente que el derecho del

consumidor forma parte del Derecho Mercantil, en virtud de que las relaciones económicas entre el productor y el consumidor, ya sea que se establezcan directamente, o a través de intermediarios, es decir por una la cadena de consumo a partir desde el momento de la elaboración del producto por la empresa fabricante hasta su último eslabón, o sea, el usuario o consumidor, esto es lo que constituye jurídicamente el comercio.

Y ya que nuestro Código de Comercio reconoce la naturaleza de la actividad mercantil y confiere carácter de actos de comercio tanto a los que realiza la negociación o empresa (actividad industrial o manufacturera), como la que queda a cargo de los comerciantes que adquieren bienes con la intención de especulación, o de obtener una ganancia al revenderlos.

En consecuencia, no cabe duda alguna que la Ley Federal de Protección al Consumidor es un ordenamiento con carácter mercantil. Lo que no quiere decir, que en ciertas transacciones en las que intervenga un consumidor se reputen necesariamente actos de comercio, sino que pueden ser actos civiles como a continuación veremos.

Formal o constitucionalmente la Ley Federal de Protección al Consumidor es mercantil, por ser una actividad de comercio y por tanto, corresponde al Congreso de la Unión la facultad de legislar en dicha materia, en función de la atribución que le otorga la frac. X del Art. 73 Const. De ahí que no deba cuestionarse la constitucionalidad de la ley, ni su carácter de Ley Federal.

El único criterio válido para que el legislador decida si una determinada actividad, cuya reglamentación se propone, es civil o mercantil y, consecuentemente, para que se le atribuya al derecho comercial que es federal, o al común que es local, es un criterio de tipo histórico y económico que considere el nacimiento y la evolución del derecho mercantil y que tome en cuenta, en primer lugar, las características naturales del comercio, es decir, su carácter especulativo, la intervención de intermediarios y de empresas, y que de manera secundaria considere razones de conveniencia legislativa.

En cambio, debe respetarse la naturaleza civil y en consecuencia, la competencia de los Estados de todas aquellas materias reguladas tradicionalmente por el derecho común, que han sido ajenas al Derecho Mercantil, como es el caso de los contratos agrarios, o, en general de aquellos que se celebran sin que exista una finalidad especulativa, y en fin, aquellos que no exijan una regulación uniforme en todo el país.

Ahora bien, la materia de la Ley Federal de Protección al Consumidor está constituida por distintos negocios jurídicos, ninguno de los cuales es esencialmente civil, sino que, por el contrario, generalmente son mercantiles; aunque pueden ser civiles en atención a las situaciones concretas que se presenten, así, las compraventas que se realicen serán mercantiles si se realizan con propósitos especulativos o bien se celebran por empresas como se constata en el Art. 75 fracciones I, II y VI a X del Código de Comercio, y serán contratos civiles, si las operaciones jurídicas son ajenas a dichas notas; asimismo el

contrato de prestación de servicios, igualmente será comercial si se deriva de relaciones entre comerciantes o se presta por o a favor de una negociación (Art. 75 frac. VI a XI, XX, y XXI), y en cambio, si estas características le son ajenas, se tratará del contrato civil, (Art. 2606 y siguientes del Código Civil), o del laboral regulado por la Ley Federal del trabajo.

Las operaciones de crédito, en la mayoría de los casos son mercantiles porque se efectúan por instituciones de crédito, o son accesorias de contratos mercantiles; pero nada impide que en forma de préstamo civil se conceda algún tipo de crédito a un consumidor que no es comerciante.

Resulta que la publicidad es por lo general también, una actividad comercial de empresas, que se encuentra regulada por una ley mercantil como es la de patentes y marcas, que se encarga de regular los nombres y los diversos tipos de avisos comerciales. No obstante, ciertos avisos y cierta publicidad puede que se realice por particulares, que no sean comerciantes dirigida principalmente a favor de agricultores o profesionistas, caso específico en el cual la publicidad o avisos podría no tener un carácter meramente mercantil, y por lo tanto estaría regulado por el Código Civil, como una oferta al público a través de una declaración unilateral de voluntad, de conformidad con el Art. 1860 y siguientes del Código Civil.

De todo lo anteriormente enunciado podemos concluir, que los actos y negocios a que antes nos referimos (compra-ventas, arrendamientos, prestación de servicios, publicidad, operaciones

de crédito) sólo quedarán comprendidas y reguladas por la Ley Federal de Protección al Consumidor si se trata de actos de comercio; o sea, que se derive de una actividad comercial única, sobre las que únicamente puede dictar sus normas el legislador federal.

Los contratos de compra-venta y de arrendamiento comprendidos en la Ley Federal de Protección al Consumidor, son realizados por empresas y por comerciantes, los primeros siempre serán actos de comercio por ser actos de empresas, y su carácter comercial se desprende del Art. 75, frac. V a XI del Código de Comercio; principalmente de la frac. VII del ordenamiento antes citado que se refiere a actividades fabriles y manufactureras; si se trata de comerciantes no organizados en forma de empresa, su mercantilidad sólo puede derivar de operaciones lucrativas, o sea, que si estamos en presencia de una compraventa que no sea mercantil, en los términos del artículo 75, fracciones I, II y V a X, ella no puede ni debe estar regulada en la Ley Federal de Protección al Consumidor, por tratarse de una materia de índole civil cuya reglamentación está reservada única y exclusivamente a las legislaturas locales.

En cuanto a los servicios, la Ley Federal de Protección al Consumidor, sólo se refiere, a los que se prestan por empresas, de tal manera que se escaparían a la reglamentación de la Ley de Protección al Consumidor, aquellos contratos de prestación de servicios que no se verificaran entre negociaciones o en los que no interviene una negociación, es decir, que no existiera por ninguna de las partes ese propósito de

especulación comercial, que es propio de los actos de comercio realizados por las empresas, en los que el lucro consiste en la intermediación del trabajo ajeno, para la obtención de una ganancia por el empresario.

Por otra parte debemos analizar el caso de los arrendamientos inmobiliarios; para el eminente mercantilista Jorge Barrera Graf éstos contratos, "de acuerdo con la legislación mercantil anterior a la Ley Federal de Protección al Consumidor, sólo eran mercantiles si constituían actos de empresa, o sea que se celebraran por sociedades inmobiliarias, u otras negociaciones en las que estuvieren permitidos los arrendamientos de bienes inmuebles de su activo fijo; en cambio en todos los arrendamientos inmobiliarios en los que no interviniera una empresa, no se consideraban como actos de comercio por no estar comprendidos en la fracción 75, fracción II del Código de Comercio, ni tampoco por no ser análogos a los actos comprendidos en dicha norma". (5)

Sin embargo, la Ley Federal de Protección al Consumidor vigente en su artículo 73, cambia esta situación, al regular todos los arrendamientos; tanto los celebrados por empresas, como por comerciantes que no sean empresas; éstos últimos que no estaban considerados por la legislación anterior. Se estipula también que la Ley Federal de Protección al Consumidor será aplicable a los arrendamientos de inmuebles que sean destinados para casa habitación en el Distrito Federal, en cuyo caso el

---

(5) Op. cit. pág. 196

arrendatario se considerará como consumidor y al arrendador como proveedor, esto de acuerdo al Art. 73 de la misma ley, siendo ésto un punto medular de crítica; que aunque no es motivo de nuestro trabajo creemos de suma importancia hacer esta referencia.

Creemos que es totalmente incongruente y con falta de toda lógica jurídica, el hecho de que si el propio Art. 1° de la Ley Federal de Protección al Consumidor, señala que la observancia de la misma será en toda la República, de repente el Art. 73 del ordenamiento antes citado, en su párrafo segundo establezca que esta ley será aplicable a los arrendamientos de inmuebles destinados a casa habitación, pero sólo para el D.F.

Por lo que del precepto citado con anterioridad se desprende que la ley comentada, en materia de arrendamiento para casa habitación será de competencia local, contraviniendo con ello, lo establecido en su propio artículo 1°; sin ningún fundamento legal del porqué de ésta doble competencia.

De igual forma no comprendemos del porqué la Procuraduría Federal del Consumidor, tiene competencia para conocer sobre arrendamientos pero sólo de inmuebles que se destinen para casa habitación en el D.F., existiendo tribunales que fueron creados específicamente para dirimir este tipo de controversias; por lo que y desde un punto de vista muy personal considero que la Procuraduría Federal del Consumidor, al momento de conocer de este tipo de arrendamientos invade esferas de competencia, pero gracias a la jurisprudencia y al Decreto de

fecha 21 de julio de 1993, se ha logrado subsanar esta deficiencia jurídica, al negar toda competencia a la Procuraduría en materia de arrendamientos cuando se celebran entre particulares, fundando este particular punto de vista en diversas tesis jurisprudenciales, que pueden ser consultadas al final de el presente trabajo recepcional, pero es de gran importancia el no dejar de observar lo preceptuado en el Decreto de fecha 23 de septiembre de 1993, por lo que se reformaron los artículos transitorios del primer decreto (21 de julio de 1993), indicando la entrada en vigor de las mismas.

### **1.3 CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.**

La constitucionalidad de la ley no debe cuestionarse. Toda vez que trata de un ordenamiento que regula las relaciones entre proveedores y consumidores, que siempre son relaciones comerciales por lo que están comprendidas en la materia de comercio que, como repetidamente hemos señalado, la frac. X, del Art. 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atribuye al legislador federal, la facultad para legislar en materia de comercio y precisamente el Congreso de la Unión fué quien promulgó la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Sin embargo, se ha señalado la inconstitucionalidad de ciertas disposiciones de la ley, supuestamente por infringir otros preceptos de nuestra Carta Magna. Se ha sostenido, en efecto, por un eminente tratadista en amparo (Burgoa), que diversas disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor violan los artículos 89, fracción I, 14, 16 y 22 de la Constitución. Por lo que es de gran relevancia que analicemos las supuestas violaciones a la Constitución así como los argumentos del eminente jurista Ignacio Burgoa.

"El maestro Burgoa afirma que en cuánto a los artículos 19 y 86, así como de otros preceptos de la Ley Federal de Protección al Consumidor, otorgan ciertas facultades a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para poder dictar disposiciones generales, que con el objeto de hacer más dúctil la

aplicación del referido ordenamiento legal, dichas normas resultan totalmente contrarias a nuestro sistema jurídico que reserva la facultad de dictar leyes única y exclusivamente al Poder Legislativo, y la facultad reglamentaria queda directamente al Presidente de la República, y nunca a un órgano del Poder Ejecutivo como es la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial".(6)

A ésta crítica nos adherimos y estamos de acuerdo porque creemos que, en efecto, esas disposiciones generales a que se refieren los artículos citados de la Ley Federal de Protección al Consumidor, son precisamente "normas generales, abstractas e impersonales", que son los atributos materiales de la ley, lo que implica que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, estaría sustituyendo al Congreso de la Unión al dictarlas. Y en el supuesto de que se tratará de una mera reglamentación sobre ciertas disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor para hacer cumplir las normas de protección y orientación a los consumidores, como lo establece el Art. 19 frac. IV y el Art. 86 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, evidentemente, se conculcaría la frac. I, del Art. 89 Constitucional.

Esta interpretación es tanto más justificada en virtud de que la Ley Federal de Protección al Consumidor atribuye a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial facultades, tanto de dictar disposiciones particulares, aplicables a casos concretos,

---

(6) Op. cit. pág. 176

lo cual es correcto, porque en ello consiste la facultad de administración y la naturaleza de los actos administrativos; como de dictar disposiciones generales, que tienen este carácter, no sólo por referirse a casos impersonales y abstractos, diversas ramas o especialidades de actividad, la ubicación geográfica, la magnitud de establecimientos y otras circunstancias relevantes, como indica el Art. 19 del ordenamiento antes citado, sino que además se trata de normas que reglamentan varios y distintos supuestos previstos en el mismo artículo. .

Concluimos, por tanto, que todas las disposiciones que dictara la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, serían inconstitucionales.

Claro ejemplo de esta facultad legislativa que la Ley atribuye a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en total y flagrante violación a nuestro sistema constitucional, lo constituye el "Acuerdo por el que se establecen las bases mínimas de carácter general que deberán contener las pólizas de los productores y servicios que se otorgan con determinada garantía, a fin de asegurar su cumplimiento y evitar prácticas engañosas a los consumidores", mismo que fué publicado en el año de 1976 en el Diario Oficial de la Federación, y que a la fecha se encuentra vigente. En este acuerdo se imponen a los proveedores de bienes y a los prestadores de servicios obligaciones específicas, como la de expedir pólizas y la de indicar al consumidor por escrito, cuando el proveedor considere improcedente cualquier reclamación; curiosamente, además, se prohíben las garantías ofrecidas a los consumidores cuyas pólizas no reúnan los

requisitos establecidos en el acuerdo y se sanciona a los infractores del acuerdo con las penas del Art. 86 de la ley anterior, o su correlativo de la vigente que es el Art. 125 y demás relativos de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Actualmente se considera que todas aquellas Normas Oficiales Mexicanas que expida la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en las que intervenga la Procuraduría Federal del Consumidor, van en contra de nuestra Constitución, toda vez que viola el Art. 89 frac. I de la misma.

Dice el jurista mexicano Ignacio Burgos que la Ley Federal de Protección al Consumidor atribuye facultades a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de manera tan amplias e irrestrictas que, en realidad no se trata de una discrecionalidad, que sí sería legal, sino de facultades arbitrarias, cuyo ejercicio sería contrario a la garantía de motivación legal del Art. 16 Const.

En opinión del tratadista Barrera Graf, ciertas normas de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en efecto conceden facultades irrestrictas y desmedidas a la Administración Pública que resultan contrarias a la garantía de legalidad, como las que a continuación se enuncian.

"Las facultades atribuidas a la dependencia competente del Ejecutivo, por el Art. 35 fracciones I, II, III de la Ley Federal de Protección al Consumidor, para poder ordenar que se suspenda una publicación a la que le falte veracidad en los informes o instrucciones a que se refieren los artículos

anteriores; así como de exigir al anunciante que realice a su cargo la publicidad correctiva, en la forma que la propia dependencia estime suficiente, sin perjuicio de imponerle las sanciones en que hubiera incurrido", son otro ejemplo de facultades tan amplias que por arbitrarias e ilimitadas serían o resultarían inconstitucionales.

Asimismo, se dice que la facultad que se desprende del Art. 36 de la Ley Federal de Protección al Consumidor al conceder a diversas dependencias del Ejecutivo, la facultad de imponer sanciones, la naturaleza y el monto de ellas, que fija el Art. 125 y demás relativos, son inconstitucionales por ser contrarias al Art. 14 Const. que exige la audiencia previa del interesado, y al Art. 22, por resultar excesivas y en un momento determinado hasta confiscatorias.

En el derecho mexicano, la confiscación está prohibida según lo establece el Art. 22 Const., tratándose de la confiscación de bienes, el precepto constitucional antes citado, en su segundo párrafo, se encarga de aclarar que no debe entenderse como tal, primero, la aplicación total o parcial de los bienes personales, decretada ya sea por la autoridad judicial para reparar los daños y perjuicios resultantes de la comisión de un delito, o bien, por la autoridad administrativa, para el pago de impuestos o de multas; ni segundo, el decomiso de los bienes en los casos de enriquecimiento ilícito de los servidores públicos, en los términos del Art. 109, frac. III, párrafo tercero Constitucional.

Sin embargo, en los supuestos mencionados va a ser sustraído del patrimonio de una persona un bien o cosa de su propiedad, a fin de hacer el pago correspondiente, por lo que hay una confiscación, independientemente de que la Constitución diga que no se le considerará como tal.

A juicio del jurista Jorge Barrera Graf, estas críticas son injustificadas, puesto que la garantía de audiencia consagrada en el Art. 14 Constitucional se respeta en el Art. 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, y la fijación de las sanciones debe hacerse en función de los criterios que indica el Art. 132 de la propia ley. Si, a pesar de ello, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial u otros órganos del Ejecutivo, con fundamento en el Art. 36 y otros, sanciona con multa, clausura temporal y arresto administrativo, sin que previamente haya cumplido con la garantía de audiencia al infractor, estaría ejecutando un acto contrario al Art. 14 Constitucional; Lo que quiere decir, que ese acto sería anticonstitucional y no el precepto de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Y por lo que se refiere a la naturaleza y al monto de las sanciones, igual afirmación hace: lo excesivo y confiscatorio dependerá de cada caso concreto; y la discrecionalidad que el art. 125 y demás relativos de la Ley Federal de Protección al Consumidor, concede a la autoridad competente para poder multar es perfectamente razonable.

Aseveración que tomamos como propia, en virtud de los razonamientos expuestos por el autor.

Por último, otro problema constitucional, puede plantearse en relación a las facultades jurisdiccionales que como amigable componedor y como árbitro se confiere en el Art. 117 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, a la Procuraduría Federal del Consumidor, ya que en la medida en que, se tratara de facultades jurisdiccionales que se otorgaran a un órgano del Poder Ejecutivo, como creo que sea tal Procuraduría, se violarían diversos preceptos constitucionales, como serían, entre otros, el Art. 13 si se considerara a la Procuraduría Federal del Consumidor, como un tribunal especial; al Art. 49 al reunirse dos poderes, que serían el Judicial y el Ejecutivo, en una sola corporación u órgano; el Art. 94, en cuanto se estuviera agregando un tribunal más, al Poder Judicial de la Federación, de los que dicha norma indica, el Art. 104, en razón de que la atribución de esas facultades jurisdiccionales a la Procuraduría Federal del Consumidor, atenta contra el principio de la jurisdicción concurrente del mencionado precepto Constitucional.

Ahora bien, creemos que esta crítica se disipa y no tiene fundamento ya que la inconstitucionalidad del sistema y del Art. 111 y demás relativos de la Ley Federal de Protección al Consumidor, no tienen lugar toda vez que, por una parte, el carácter obligatorio e imperativo de ese procedimiento, sólo se atribuye a la función conciliatoria, y no en cambio, a las funciones arbitrales, respecto a las cuales las partes quedan en libertad de someterse o no, a la Procuraduría; y por otra parte, que la norma deja a salvo los derechos del proveedor y del consumidor para poder acudir a la jurisdicción ordinaria, tanto

para dirimir las diferencias que tengan y que no hayan podido ser resueltas en el procedimiento administrativo previo de conciliación, como para la ejecución del laudo que la Procuraduría Federal del Consumidor dictara en el eventual procedimiento arbitral.

**CAPITULO II**

## CAPITULO II

### DEFINICIONES LEGALES

El presente capítulo tiene como función primordial, el que conozcamos tanto a los sujetos de las relaciones de consumo como a las figuras jurídicas que son utilizadas habitualmente en las relaciones comerciales en las que intervienen consumidores y proveedores, y que son constantemente aplicadas en los procedimientos establecidos en la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Pretendemos de igual forma poder dejar muy claro la diferencia que existe entre proceso y procedimiento toda vez que esto es parte medular de nuestro trabajo de tesis, y una vez establecida la diferencia, saber como se deben realizar las notificaciones y como interponer los recursos o medios de defensa que existen en contra de las notificaciones que han sido erróneamente practicadas por la Procuraduría Federal del Consumidor, es por ello que se hace una serie de definiciones legales para poder llegar a una conclusión definitiva y así poder comprender perfectamente el capítulo IV de nuestro trabajo recepcional, el cual creemos nosotros que contiene una aportación importante para los procedimientos establecidos en la Ley, y en específico en el procedimiento conciliatorio de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

## 2.1 CONSUMIDOR.

Varias dificultades se presentan; para comenzar, aquellas que tienen que ver con la definición y la delimitación del sujeto del derecho del consumo. La cuestión preliminar que debe abordarse es la noción de consumidor. Cuando una rama del derecho abarca desde su perspectiva un cierto aspecto de la vida, los juristas tratan inmediatamente, continuando una tradición ya antigua, de dar definiciones con el fin de poder captar mejor la esencia de la realidad.

Es por eso que vamos a tratar de explicar algunas definiciones usuales de consumidor buscando responder a la cuestión: ¿Que es el consumidor?. El rol de las definiciones será permitir percibir ciertas ventajas e inconvenientes del derecho que analizamos. Así, veremos sucesivamente el sentido ordinario, enseguida el económico y finalmente el sentido jurídico de la palabra clave de nuestro tema: el consumidor.

a) El sentido ordinario: los diccionarios dan varios, el consumidor es: 1° "la persona que utiliza las mercancías, las riquezas para la satisfacción de sus necesidades"; 2° "la persona que compra un producto para su uso". El diccionario, también nos da como término antónimo: el productor. Esto nos permite establecer una relación entre el consumidor y el productor desde una perspectiva económica.

b) El sentido económico: el discurso económico trata del consumo más bien que del consumidor; no lo aísla, al contrario,

establece siempre una relación entre la producción y el consumo; ahora bien, ha habido importantes cambios en el mundo de la economía tanto a nivel de discurso como en la realidad; así, para los economistas clásicos es la demanda, o lo que es lo mismo el consumo, el que determina la producción, en tanto que hoy es lo contrario más frecuentemente, como lo muestra el análisis de G.K Galbraith, lo que coincide con el pensamiento marxista según el cual en el cuadro de la producción capitalista "el móvil es el provecho más que la satisfacción real de las necesidades del hombre". (7)

El consumidor se ha vuelto un elemento de la economía más que una parte contratante de una operación jurídica clásica. Estas aportaciones o cambios se reflejan ya en la ciencia de la economía; sin embargo, los conceptos acerca del consumidor que la economía nos ofrece no han sido modificados ellos a su vez. Se distinguen dos tipos de consumidores, el intermediario y el final. Evidentemente la concepción que incluye al consumidor intermediario es más amplia.

La mayoría de obras que versan sobre la defensa de los consumidores adoptan la definición restrictiva, conforme a la cual el consumo se aplica directamente a la satisfacción de necesidades personales y no apunta a incorporar a la producción o a la distribución. Se entiende, entonces, por consumidor final toda persona que utiliza los bienes adquiridos para satisfacer

---

(7) Lares Romero Víctor Hugo. El Derecho de Protección a los Consumidores en México. Ed. Universidad Autónoma Metropolitana. 1a. edic. 1991. pág. 49.

sus propias necesidades, y aquellas de las personas bajo su carga, y no para revenderla o transformarlas en el cuadro de su propia profesión. Pero el particular en su calidad de consumidor es también un cliente que utiliza servicios. En este caso, el consumidor es usuario, pero no deja de ser consumidor. Ahora bien, el término consumidor es más amplio que el de comprador puesto que alguien puede adquirir un bien o un servicio para satisfacer sus necesidades por otros medios diversos al de contrato de compra.

c) El sentido jurídico: en México el texto de la Ley Federal de Protección al Consumidor nos da la siguiente definición en su artículo 2° fracción I: "Consumidor: la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicios. No es consumidor quien adquiera, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros".

Como podemos apreciar la Ley es muy clara al precisar lo que se debe entender como consumidor, así como a quien no se debe considerar como tal, de acuerdo a la exposición de motivos de la propia ley, se pretende el hecho de que quede muy claro quién no podrá ser considerado consumidor, a efecto de que la Procuraduría Federal del Consumidor no admita quejas de personas que no sean consumidores.

## 2.2 PROVEEDOR.

De conformidad con lo establecido en el mismo artículo 2º, fracción II, "se entiende por proveedor a la persona física o moral que habitual o periódicamente ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos o servicios". Nosotros creemos que es muy amplia dicha definición, toda vez que no se puede considerar como proveedor a una persona que vende su vehículo a un particular y que al poco tiempo vuelve a vender otro vehículo por causas personales y no tenga como finalidad la de obtener un lucro, y a éste se le pueda considerar como proveedor, como en la práctica sucede ya que la Procuraduría Federal del Consumidor da trámite a este tipo de quejas, las cuales y desde un punto de vista muy personal consideramos que son notoriamente improcedentes. Esto lo podemos apoyar con diversos precedentes que se encuentran al final del presente trabajo. Ahora bien el artículo 7º de la propia Ley, establece algunas de las obligaciones asumidas por el proveedor ya que el mismo establece:

Art. 7º "Todo proveedor está obligado a respetar los precios, garantías, cantidades, medidas, intereses, cargos, términos, plazos, fechas, modalidades, reservaciones y demás condiciones conforme a las cuales se hubiera ofrecido, obligado o convenido con el consumidor la entrega del bien o prestación de servicio, y bajo ninguna circunstancia serán negados estos bienes a personas con discapacidad."

Este artículo expresa con toda amplitud el principio general del derecho conforme al cual cada quien debe respetar y cumplir las obligaciones que asume en relación con otra u otras personas.

El artículo señala la obligación de todo proveedor de respetar los precios, garantías, cantidades, medidas, intereses, cargos, términos, plazos, fechas, modalidades, reservaciones y demás condiciones conforme a las cuales se hubiere ofrecido, obligado o convenido con el consumidor.

El proveedor debe cumplir con todas estas condiciones no sólo cuando hubiese celebrado un acuerdo o un convenio con el consumidor, sino también cuando sólo haya ofrecido enajenar o arrendar los bienes o prestar los servicios. En otros términos, la fuente de las obligaciones que señala este artículo puede ser tanto un convenio entre proveedor y consumidor o una mera declaración unilateral de voluntad expresada por el proveedor.

### 2.3 PROCEDIMIENTO Y PROCESO

"La palabra proceso deriva del latín processus, y significa avanzar, marchar hasta un fin determinado, no de una sola vez, sino a través de sucesivos momentos". (8)

Dorantes Tamayo, define al proceso como "el conjunto de actos jurídicos, relacionados entre sí, que se realizan ante o por un órgano jurisdiccional, con el fin de resolver un litigio". (9)

Y al procedimiento en general lo define "como un conjunto de actos relacionados entre sí, que tienden a la realización de un fin determinado". (10)

Hay quienes definen al procedimiento como "aquel que se sigue ante los organismos dependientes del poder ejecutivo, y no ante la jurisdicción judicial, aunque sus resoluciones sean generalmente impugnables ante ésta". (11)

Algunos autores usan los términos proceso y procedimiento como sinónimos. Esta posición es insostenible, ya que no se pueden identificar ambas instituciones ignorando el problema que presentan. Por eso, la mayoría de la doctrina procesal distingue el proceso del procedimiento, afirmando que el

- 
- (8) Santo Victor De. Diccionario de Derecho Procesal. Ed. Universidad. Buenos Aires. 1a. edic. 1991. pág. 284.  
(9) Dorantes Tamayo Luis. Elementos de Teoría General del Proceso. Ed. Porrúa. México. 2a. edic. 1986. pág. 219,220.  
(10) Op. cit.  
(11) Palomar de Miguel Juan. Diccionario para Juristas. Ed. Mayo. México. 1a. edic. 1981. pág. 1084.

proceso es un concepto a través del cual el estado logra sus fines frente a sus gobernados , mientras que el procedimiento es un concepto de índole formal. El proceso tiene como objeto la protección del derecho protegido mediante la actuación del derecho objetivo y en su regulación debe tenerse en cuenta tanto el interés privado de los litigantes como el interés público en el mantenimiento del orden jurídico.

El proceso, entonces, sirve para dar satisfacción jurídica a las pretensiones por medio de un órgano estatal instituido especialmente para ello, independientemente y supraordenado a las partes. Señala en este sentido la doctrina que la terminología jurídica tradicional utiliza la palabra proceso como sinónimo de proceso judicial, aunque no excluye de su marco significativo a la actividad que desarrolla por y ante los árbitros y amigables compondores, siempre que éstos cumplan con esa actividad dentro del mismo ámbito de competencia en el que puedan intervenir los tribunales de justicia.

El procedimiento, por el contrario, es un concepto puramente formal, es una serie o sucesión de actos regulados por el derecho y tiene también un fin; la producción de un acto. Pero esa misión no le está confiada a un órgano independiente y supraordenado a las partes como en el proceso.

Tanto proceso como procedimiento indican una serie de actos coordinados para el logro de una finalidad, pero la idea del proceso está vinculada a la de una institución destinada a satisfacer pretensiones por un órgano imparcial; es lo que

algunos llaman juicio. Se enseña que la expresión juicio supone la existencia de una controversia, mientras que proceso, si bien puede denotar aquellos supuestos en que existe un conflicto pero no una controversia, indica también aquéllos en que ni siquiera existe un conflicto como los de jurisdicción voluntaria. El objeto del derecho procesal es el proceso, y es evidente que cae fuera del ámbito del derecho procesal, el procedimiento administrativo, que es el cauce y la forma de la función administrativa.

Ballvé define al proceso como "la serie o sucesión de actos coordinados que fijan los datos según los cuales haya de ejercerse la función pública, con derecho del sujeto o sujetos pasivos de la misma a participar con el sujeto activo en su formación". (12) En esto se distingue el procedimiento, porque en éste no es nota esencial que unos sujetos pasivos tengan derecho a participar con el sujeto activo en su formación.

Es discutible tratar de definir el proceso con base a la estructura y no con base a la función, llevando esta orientación a una conclusión paradójica; la de que los actos del proceso no son en definitiva actos jurisdiccionales, es decir no son actos procesales, resultados que hacen dudar de las premisas alegadas por Ballvé. El proceso y el procedimiento tienen de común que ambos son una serie o sucesión de actos convenidos, pero mientras que en el proceso esta serie de actos se desenvuelve ante un

---

(12) Díez Manuel María. Derecho Administrativo Tomo IV, V y VI. Ed. Plus Ultra. Buenos Aires. 2a. edic. 1971. pág. 87.

tercero independiente e imparcial que está por encima de las partes y termina en un acto judicial, en una sentencia que tiene la fuerza de verdad legal; en el procedimiento, la serie o sucesión de actos coordinados termina en un acto administrativo, en una decisión de la autoridad administrativa, que no tiene por supuesto el carácter de cosa juzgada. Por ello se ha llegado a decir que todo proceso comporta un procedimiento pero, en cambio, no todo procedimiento implica o comporta un proceso.

Restringiendo el concepto de proceso sólo a aquél que tiene por objeto realizar la función jurisdiccional a través de un órgano imparcial e independiente, toda la serie de actos realizados en cumplimiento de alguna función estatal quedarán englobados dentro del concepto genérico de procedimiento, el que será, según dijimos, en algunos casos procedimiento legislativo, cuando se refiere a la serie de actos necesarios para dictar una ley del Congreso; procedimiento administrativo cuando se considere la serie de actos necesarios para el dictado de un acto administrativo; y procedimiento judicial, la serie de actos que realiza el órgano judicial para dictar una sentencia. De ahí que sólo el procedimiento judicial puede ser el que dé lugar a un proceso considerado en sentido técnico. Como que el procedimiento administrativo abarca tanto una serie de actos (concepto formal) como una serie de actos destinados al dictado de un acto administrativo es necesario llegar a la conclusión que el término procedimiento administrativo tiene una ambivalencia y puede ser empleado tanto como noción genérica, cual como noción formal.

Como podemos observar sí existen diferencias entre proceso y procedimiento, sin embargo, éstas son muy difíciles de encontrar, además de que la Ley Federal de Protección al Consumidor es muy específica en los señalamientos en cuanto a que habla de tres tipos de procedimientos, sin que en ningún momento mencione la figura jurídica de proceso.

Esperamos que este inciso nos ayude más adelante para poder entender y conocer los tres procedimientos establecidos en la Ley.

## 2.4 NOTIFICACIONES

De acuerdo a la doctrina debemos entender por notificación; la acción y efecto de hacer saber a un litigante o parte interesada en un litigio, cualquiera que sea su índole, a sus representantes y defensores, una resolución judicial u otro acto del procedimiento.

Couture dice que es también "constancia escrita puesta en los autos, de haberse hecho saber a los litigantes una resolución del juez u otro acto del procedimiento. (13)

La forma de hacer las notificaciones puede variar de unas legislaciones a otras; pero, tomando como ejemplo las normas procesales argentinas se puede sostener que, como pauta general, y a excepción de los supuestos en que por prescripción legal corresponde efectuarlas en el domicilio, las resoluciones judiciales quedan notificadas en la secretaría del juzgado o tribunal los días de semana designados a tal fin, para lo cual tienen que concurrir los litigantes a darse por notificados (notificación automática o por "ministerio de ley").

Determinadas resoluciones, sin embargo, especificadas por la Ley, se tienen que notificar personalmente o por cédula, es decir, entregando la correspondiente nota, provista de ciertas formalidades, en el domicilio real o en el legal del notificado.

---

(13) Ovalle Favela José. Comentarios a la Ley Federal de Protección al Consumidor. Ed. Mc. Graw Hill. Serie Jurídica. México. 1a. edic. 1994. pág. 120.

La diligencia de notificación es practicada por el oficial de justicia o por el empleado de la oficina de notificadores, dejando constancia del diligenciamiento.

También aparece la figura de Notificación a personas inciertas, que tratándose de personas inciertas o cuyo domicilio es desconocido, la notificación debe realizarse por edictos, es decir, publicando la resolución o el acto a notificar en un diario oficial y en otro privado por un tiempo determinado, según los casos.

A petición de parte, el juez podrá también ordenar que los edictos se anuncien por radiodifusión.

Existe también la notificación tácita que es la que se considera realizada en determinados días de la semana fijados por la Ley o por el juzgado, o a raíz del retiro del expediente por la parte interesada o por su abogado o apoderado, de la presentación de cédulas y de otras actitudes de las que cabe presumir el conocimiento de una resolución.

De igual forma existe un tipo de notificación personal, la cual esta contemplada en el artículo 312 del Código Federal de Procedimientos Civiles, y que es la de notificación por instructivo que es cuando, si, en la casa, se negare el interesado o la persona con quien se entienda la notificación, a recibir ésta, la hará el notificador por medio de instructivo que fijará en la puerta de la misma, y asentará razón de tal circunstancia. En igual forma, se procederá si no ocurrieren al llamado del notificador.

En este punto, se pretende conocer de una manera general los diversos tipos de notificaciones que existen, y que ya hemos señalado, a efecto de que más adelante se determine cuales son las notificaciones que realiza la Procuraduría y si éstas se hacen de conformidad a las disposiciones legales aplicables.

Podríamos establecer o determinar dos grandes clases de notificaciones que realiza la Procuraduría; las personales que son las que nos interesa y las no personales, las primeras que son las únicas que menciona la Ley Federal de Protección al Consumidor en su artículo 103 que dice, "La Procuraduría notificará al proveedor dentro de los quince días siguientes a la fecha de recepción y registro de la reclamación".

Este precepto señala el plazo dentro del cual se debe notificar al proveedor, a partir de la fecha de recepción y registro de la reclamación. Este plazo de quince días carece de relevancia jurídica para la defensa del proveedor, por lo que su incumplimiento no afecta en modo alguno las formalidades esenciales del procedimiento. En cambio, sí es fundamental desde la perspectiva de los derechos e intereses del proveedor, el que la notificación de la reclamación se entregue a dicho proveedor precisamente por lo menos cuatro días antes de la audiencia de conciliación como lo establece el propio Art. 111 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, para que se le otorgue una oportunidad adecuada y razonable a fin de que pueda presentar su informe sobre la reclamación y comparecer a dicha audiencia.

Ahora bien, la Ley Federal de Protección al Consumidor sólo establece y especifica en su Art. 104, en que casos las notificaciones serán personales:

- I. Cuando se trate de la primera notificación;
- II. Cuando se trate del requerimiento de un acto a la parte que deba cumplirlo;
- III. Cuando se trate de notificación de laudos arbitrales;
- IV. Cuando se trate de resoluciones que impongan un medio de apremio o una sanción;
- V. Cuando la Procuraduría notifique al acreedor haber recibido cantidades en consignación;
- VI. Cuando la autoridad lo estime necesario;
- VII. En los demás casos que disponga la Ley.

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

Este Art. 104 señala los supuestos en los que la Procuraduría debe hacer notificación personal a la parte de que se trate. Los supuestos previstos en las fracciones I a V, tiene como denominador común que se trata de notificaciones de actos en los que la Procuraduría impone a la parte respectiva una obligación o un cargo, por lo que la notificación personal tiene como objetivo que pueda cumplir con la obligación o liberarse de la carga; o bien, que haga valer los medios de impugnación que correspondan. Las fracciones VI y VII, permiten notificaciones

personales cuando la autoridad lo estime necesario y en los demás casos que establezca la Ley.

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

- a) Por notificador, es decir, a través del servidor público de la Procuraduría que ejerce de manera específica la función de notificar, o
- b) Por medio de correo certificado con acuse de recibo del propio notificado. Y también autoriza que las notificaciones personales se puedan llevar a cabo por cualquier otro medio fehaciente autorizado por la Ley (por ejemplo, por medio de notario público).

## 2.5 RECURSOS

En este inciso se pretende, el hecho de que sepamos lo que es un recurso, o mejor conocido como medio de impugnación, para que sirva y en contra de que sirve, señalando que en específico la Ley Federal de Protección al Consumidor, establece dos tipos de recursos que son el de revisión y el de revocación; el primero de ellos el más conocido y utilizado en contra de los actos de las autoridades de la Procuraduría, y el segundo que sólo procede en contra de los laudos arbitrales dictados por la propia institución, ahora bien iniciaremos por conocer en general lo que se debe entender por recurso, para luego estudiar los recursos o medios de impugnación con que cuenta el particular en contra de los actos emitidos por los funcionarios de la Procuraduría Federal del Consumidor.

Por lo que iniciamos diciendo que el presupuesto que justifica los recursos es la posibilidad de la existencia de un error.

Palacio, sobre el punto, puntualiza "que la razón de ser de los recursos reside en la falibilidad del juicio humano, y en la consiguiente conveniencia de que, por vía de reexamen, las decisiones judiciales se adecuen, en la mayor medida posible, a las exigencias de la justicia, lo que no implica propiciar el escalonamiento indefinido de instancias y recursos, que conspira contra la mínima exigencia de celeridad que todo proceso judicial requiere".

Como lo destaca Couture, "recurso significa regreso al punto de partida: "Es un recorrer, correr de nuevo el camino ya hecho. Jurídicamente, la palabra denota el recorrido que se hace nuevamente mediante otra instancia, como el medio de impugnación por virtud del cual se recorre el proceso".(14)

El estado ejerce la función jurisdiccional aspirando, obviamente, a que sea perfecta; pero, como toda obra humana, es susceptible de fallas.

De ahí que, si se quiere acceder al conocimiento de la actividad jurisdiccional y aceptar sus resultados sin prejuicios, debe admitirse la contingencia del error.

Podemos señalar como finalidad de los recursos, al decir que la experiencia enseña que dos jueces alcanzan una mayor profundidad que uno solo en la substanciación y resolución del litigio.

Esta regla ha sido aceptada por el legislador moderno. Liebman, precisamente, observa en este sentido que las impugnaciones "son los remedios que la Ley pone a disposición de las partes para provocar por medio del mismo juez o de un juez superior un nuevo juicio inmune del defecto o del error de la sentencia anterior. La probabilidad de obtener, con el ejercicio de tales remedios, una sentencia más justa es inherente al hecho mismo de que la nueva sentencia se pronunciará en vía de control y de nuevo examen crítico de lo que se hizo en el anterior juicio; y está además aumentada por el hecho de que el nuevo

---

(14) Ovalle Favela José. Op. cit. pág. 125

juicio se llevará a cabo por un órgano diverso y superior, compuesto por jueces seleccionados, que se suponen más expertos y más autorizados; o bien, cuando se confía al mismo órgano, por el hecho de que se elimina preventivamente el inconveniente que puede haber inducido al error al juez, o bien se adquieran algunos elementos de cognición antes no conocidos o que no se pudieron considerar, o es utilizado un punto de vista anteriormente no considerado". (15)

Ahora bien, por lo que hace al recurso de revisión establecido en el capítulo XV, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, podemos decir que el rubro de este capítulo es inexacto, pues en dicho capítulo no se regulan varios recursos administrativos, sino sólo uno; el recurso de revisión. Habría resultado más preciso que este capítulo tuviese como título "Recurso de revisión".

Los recursos administrativos son los procedimientos de impugnación a través de los cuales los particulares afectados por un acto administrativo pueden combatir su validez o su legalidad y solicitar una nueva resolución que anule, revoque o modifique el acto impugnado.

El recurso de revisión que se regula en el capítulo XV de la Ley Federal de Protección al Consumidor tiene características generales de los recursos administrativos. Pero, además, podemos agregar que es un recurso administrativo

-----  
(15) Gómez Lara Cipriano. Teoría General del Proceso. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 7a edic. 1987. pág. 96.

vertical, en virtud de que debe ser resuelto por el órgano superior jerárquico que determine el Procurador Federal del Consumidor, en los términos indicados en el artículo 136 de la Ley Federal de Protección al Consumidor .

El recurso de revisión es un medio de anulación, ya que el superior jerárquico, como consecuencia del recurso, puede decidir sobre la nulidad o la validéz del acto impugnado. Es también un medio de sustitución porque el superior jerárquico que resuelve el recurso se coloca en la misma situación de la autoridad que emitió el acto impugnado, lo viene a sustituir, por lo que puede confirmar, revocar o modificar dicho acto.

Por medio del recurso de revisión se pueden impugnar las resoluciones administrativas dictadas por la Procuraduría con fundamento en las disposiciones de la misma Ley y demás ordenamientos jurídicos derivados de ella. Aunque el artículo 135 se refiere genéricamente a las resoluciones de la Procuraduría, es evidente que, por ser el recurso de revisión un recurso administrativo, es indispensable que se trate de resoluciones administrativas.

En este sentido, las resoluciones que dicte la Procuraduría actuando como árbitro, incluyendo el laudo, por no tener carácter administrativo, no pueden ser impugnadas a través del recurso de revisión.

Por regla, las resoluciones administrativas impugnables a través del recurso de revisión son aquellas que dicte la Procuraduría en los procedimientos conciliatorio y por

infracciones a la Ley. Se debe tener presente que, de acuerdo con lo que establece el artículo 115, los acuerdos de trámite que emita el conciliador, así como el acuerdo que apruebe el convenio conciliatorio, no admitirán recurso alguno.

Pero la Procuraduría también podrá emitir resoluciones administrativas impugnables a través de este recurso, cuando ejerza atribuciones fuera de dichos procedimientos, como es el caso de los requerimientos de información que puede hacer con base en el artículo 13, del registro de contratos de adhesión, etc.

Como es lógico, las resoluciones que se dicten como consecuencia de los recursos de revisión tampoco serán impugnables a través de dicho recurso, Art. 143 de la L.F.P.C.

Por último podemos establecer que el artículo 135 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, establece que este recurso debe interponerse por escrito, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efecto la notificación de la resolución recurrida.

La Ley es omisa sobre los requisitos de contenido del escrito de interposición del recurso de revisión. Sin embargo, tomando en cuenta la naturaleza de este recurso administrativo y la necesidad de que el órgano superior jerárquico cuente con todos los elementos necesarios para resolverlo, podemos afirmar que en dicho escrito el recurrente debe precisar lo siguiente:

a) La resolución administrativa que impugna, indicando los datos de identificación del expediente, la autoridad que emitió dicha resolución y la fecha de ésta;

b) Expresar los agravios que le causa la resolución impugnada, es decir, manifestar los preceptos y argumentos jurídicos con base en los cuales estima que dicha resolución no se apega a derecho.

Cuando quien promueva el recurso lo haga a nombre de otra persona, deberá acompañar al escrito los documentos que acrediten la representación con la que actúa.

**CAPITULO III**

## CAPITULO III.

### MARCO JURIDICO DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

#### 3.1 LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

La Administración Pública es una parte muy importante del Poder Ejecutivo, que no tiene una personalidad propia y solo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado.

Algunos autores definen a la Administración Pública como "la parte de los Órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interes público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con : a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos". (16)

A la Administración Pública se le puede estudiar desde distintos puntos de vista, como son:

- a) el Orgánico; y
- b) el Funcional.

a) desde un punto de vista orgánico, a la Administración Pública comunmente se le identifica con el Poder Ejecutivo y

-----  
(16) Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. 8a. edic. México. 1988. pág.108.

todos los órganos o unidades administrativas que, directa, o indirectamente, dependen de él. Orgánicamente la Administración Pública Federal está constituida por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, y los Departamentos Administrativos, que integran la Administración Pública Centralizada; los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, que componen la Administración Pública Paraestatal.

La Administración Pública local estará constituida por el gobernador y todos los órganos que dependen de él en forma centralizada, desconcentrada, descentralizada, o de empresas estatales.

b) Desde el punto de vista funcional, la Administración Pública se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector. En este sentido administrar es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada.

La Administración Pública, para llevar a cabo su actividad, cuenta con una estructura jurídica, con elementos materiales, o sea, el conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su disposición y el elemento personal, que es el conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores que prestan sus servicios a la Administración.

## FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

Las formas de organización de la Administración Pública, no son equivalentes a las formas de Estado y a las formas de gobierno, pues las primeras, se refieren a la entidad misma del Estado, y la segunda, a los órganos que ejercitan el poder, en el más alto rango (Ejecutivo, Legislativo, y Jurisdiccional); en cambio, las formas de organización administrativa se refieren exclusivamente a la Administración Pública, o sea, Poder Ejecutivo y unidades administrativas que de él dependen, directa o indirectamente.

A la Organización Administrativa se le puede definir como "la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado". (17)

Consideramos que es importante para una mejor comprensión de las formas que adopta la Administración Pública, si tenemos lo suficientemente claro los conceptos de órgano del Estado y Órgano de la Administración Pública o unidad administrativa.

.....  
(17) Op. cit. pág. 113

## **ORGANO DEL ESTADO**

"Es el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado; así tenemos que el órgano del Estado puede considerarse el Congreso de la Unión, o bien, cada una de sus Cámaras, La Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Juzgado de Distrito, una Secretaría de Estado, etc." (18)

## **ORGANO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA O UNIDAD ADMINISTRATIVA.**

"Es el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde un punto de vista orgánico, depende de éste, por ejemplo; una Secretaría de Estado, una Comisión Intersecretarial etc." (19)

Del anterior concepto podemos entender que pudiera quedar englobado tanto el todo como las partes del mismo, es decir, puede considerarse unidad administrativa a una Secretaría, o a una sección de la misma.

Expresado lo anterior, tenemos que el Artículo 90 Constitucional establece que la Administración Pública Federal se constituye por dos partes que son: La Administración Pública Centralizada y la Paraestatal.

"Art. 90.- La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso,

-----  
(18) Op. cit. pág. 114

(19) Op. cit. pág. 114

que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Artículo 10. podemos ver como se conforman tanto la Administración Pública Centralizada y la Administración Pública Paraestatal.

"Art. 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 crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal".

### 3.1.1 LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA.

Como ya hemos indicado, el artículo 90 Constitucional establece que la Administración Pública será centralizada y paraestatal.

Debemos entender que la centralización "es la forma de 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 unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución." (20)

El Artículo 10. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su segundo párrafo establece que la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal integran la Administración Pública Centralizada.

"La centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías, Departamentos de Estados y Procuraduría General de la República, y de subordinación en el orden interno, por lo que respecta a los órganos de cada Secretaría, Departamentos de Estado y Procuraduría." (21)

(20) Op. cit. pág. 116

(21) Op. cit. pág. 116

Cabe precisar que el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de diciembre de 1994, reforma al artículo 1° en su segundo párrafo, de tal manera que la Procuraduría General de la República, ya no queda comprendida dentro de la Administración Pública Centralizada, este mismo párrafo, vuelve a ser reformado el 15 de mayo del presente año, agregando a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

La centralización administrativa se va a caracterizar por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la Administración, esa relación de jerarquía implica varios poderes que mantienen la unidad de dicha administración a pesar de la diversidad de los órganos que la forman. Esos poderes son los de decisión y de mando que conserva la autoridad superior.

La mayoría de los autores coinciden en la relación jerárquica, al afirmar que implica una serie de derechos y deberes entre los funcionarios, que se expresan con el nombre de "poderes" entre el superior y el inferior, aun cuando se consideren que es una relación bilateral que entraña derechos y deberes correlativos entre las personas que desempeñan como titulares los cargos públicos, ya sean funcionarios o empleados.

Los poderes que implica la relación jerárquica son:

**1.- PODER DE DECISION.**

Es la facultad de señalar un contenido a la actividad de la Administración Pública.

Se entiende por decidir, ejecutar un acto de voluntad, con el fin de resolver en sentido positivo, negativo o de abstención.

Este poder es muy amplio, pues va desde dar orientación y sentido político a la actividad de la Administración Pública, hasta las cuestiones de mero trámite. Se decide el nombramiento de los funcionarios, la utilización de los medios materiales de la Administración Pública, la política financiera, la política educativa, el destino de los inmuebles, la respuesta que se da a las peticiones de los particulares etc.

Las decisiones más trascendentales se originan en el titular del Poder Ejecutivo y en escala descendente se va estableciendo el poder de decisión según la importancia del órgano del Estado y del asunto que se va a resolver.

## **2.- PODER DE NOMBRAMIENTO.**

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tiene la facultad discrecional para designar a sus colaboradores inmediatos, nombrar a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento de Estado, Procurador General de la República (debiendo ser ratificado por el Senado de la República), así como a los Directores o Titulares de los principales Organismos Descentralizados y Empresas del Estado.

El nombramiento se hace atendiendo a la capacidad, a los conocimientos prácticos o técnicos, experiencia, etc.

El nombramiento es una cuestión subjetiva que impone al nombrado obligaciones de lealtad y obediencia hacia el Presidente.

La facultad de nombramiento es el principio que establece el punto de partida de la relación jerárquica, en virtud de que a través de ésta se establece un vínculo jurídico entre el Presidente y funcionarios frente a éste, además se conserva la facultad de remoción de los funcionarios de nivel más alto.

### **3.- PODER DE MANDO.**

Es la facultad de ordenar a los inferiores la realización de actos jurídicos o materiales, puede revestir cualquier aspecto verbal o escrito, a través de memorandums, oficios, circulares, acuerdos, telegramas etc. La orden trae como consecuencia la obligación de obedecer por parte del funcionario inferior.

El poder de mando se obedece si se refiere a la materia, si está dentro de sus facultades, de su competencia, y dentro de las horas de servicio en empleados de base, si no se obedece la orden, se da lugar a la terminación del nombramiento, o sea al cese.

### **4.- PODER DE REVISION.**

Es la facultad administrativa que tienen los superiores para revisar el trabajo de los inferiores, se puede ejercitar a través de actos materiales o de disposiciones jurídicas, pudiendo

traer como consecuencia fallas que pueden llegar a la revocación, modificación o confirmación de esos actos.

Este poder debe actuarse de oficio en virtud de que la autoridad superior tiene el derecho y la obligación de revisar los actos de los inferiores.

Es pertinente aclarar que el poder de revisión no es un medio de impugnación de los actos de autoridad que lesionan a los particulares, es más bien un instrumento de sana y eficaz administración.

#### **5.- PODER DE VIGILANCIA.**

Consiste en supervisar el trabajo de los subordinados, vigilar material o jurídicamente a los subalternos, cuando se compruebe que los inferiores faltan al cumplimiento de sus labores, surge una serie de responsabilidades civiles, penales y administrativas.

#### **6.- PODER DISCIPLINARIO.**

Es consecuencia de los poderes de vigilancia y de revisión, de este poder deriva una serie de medidas como consecuencia de las faltas, incumplimientos, ilícitos administrativos de los subordinados, cuyas sanciones van desde una llamada de atención verbal, apercibimiento, suspensión, hasta el cese del nombramiento cuando la gravedad de la falta así lo amerite.

## **7.- PODER PARA RESOLVER CONFLICTOS DE COMPETENCIA.**

El Presidente de la República tiene la facultad de decidir a quien corresponde la competencia a través de la Secretaría de Gobernación, de acuerdo con el art. 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Puede suceder que exista conflicto de competencia entre dos o más Secretarías de Estado sobre el tratamiento que deba darse a la aplicación de ciertos artículos, en este caso el Ejecutivo Federal resolverá a quien le corresponde la competencia.

Puede ocurrir también que dentro de una Secretaría, dos oficinas planteen conflictos de competencia, correspondiéndole resolver la cuestión al Secretario del Ramo, mediante el acuerdo correspondiente.

A través de estos 7 poderes, se logra la unidad de acción, de mando y la coordinación de todos los órganos de la Administración Pública para la realización de todos los fines del Estado.

**Los Organos que integran la Administración Pública Centralizada son:**

- 1.- La Presidencia de la República
- 2.- Las Secretarías de Estado:
  - Secretaría de Gobernación
  - Secretaría de Relaciones Exteriores

- Secretaría de la Defensa Nacional
  - Secretaría de Marina
  - Secretaría de Hacienda y Crédito Público
  - Secretaría de Desarrollo Social
  - Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
  - Secretaría de Energía
  - Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
  - Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
  - Secretaría de Comunicaciones y Transportes
  - Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
  - Secretaría de Educación Pública
  - Secretaría de Salud
  - Secretaría del Trabajo y Previsión Social
  - Secretaría de la Reforma Agraria
  - Secretaría de Turismo
- 3.- Departamentos Administrativos:
- Departamento del Distrito Federal
- 4.- La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

### **3.1.2 LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.**

Para el Dr. Acosta Romero la Administración Pública Paraestatal se integra actualmente con las siguientes instituciones:

- 1) Organismos desconcentrados
- 2) Organismos descentralizados
- 3) Empresas públicas estructuradas fundamentalmente bajo la forma de sociedades mercantiles y principalmente de sociedades anónimas y
- 4) Fideicomisos públicos

En México la descentralización administrativa es una creación de personas jurídica colectivas de Derecho Público, para prestar un servicio público.

Sin embargo, existen ciertos organismos descentralizados que no prestan servicios públicos ni servicios administrativos, por ejemplo Lotería Nacional para la Asistencia Pública y Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública.

#### **1.- LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA**

La desconcentración es la decisión política de los gobernantes, de entregar a los gobiernos regionales, locales y municipales, una serie de responsabilidades que van desde actos políticos, hasta cuestiones presupuestarias.

Esto es que la desconcentración implica siempre una distribución de facultades entre los órganos superiores y los órganos inferiores.

**Características de la Desconcentración:**

- a) Organos inferior subordinado a una Secretaría, Departamento de Estado o a la Presidencia.
- b) No tiene personalidad jurídica propia.
- c) No tiene patrimonio propio.
- d) Poseen facultades limitadas.

**2.- DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.**

Sus características son:

- a) Organos que depende indirectamente del Ejecutivo Federal
- b) Tiene invariablemente personalidad jurídica
- c) Siempre tiene patrimonio propio
- d) Poseen facultades más autónomas

La expresión descentralizar significa opuesto al centro.

**CARACTERISTICAS DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS**

Como personas jurídicas colectivas de Derecho Público, los organismos descentralizados tienen las siguientes características:

- Tienen régimen jurídico propio
- Tienen personalidad jurídica propia
- Tienen denominación
- Tienen sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial

- Tienen órganos de dirección, administración y representación
- Cuentan con una estructura administrativa interna
- Cuentan con patrimonio propio
- Tienen un objeto y
- Tienen una finalidad

### **3.- EMPRESAS PUBLICAS, LAS SOCIEDADES MERCANTILES DE ESTADO O EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.**

Las exigencias de la actividad económica -industrial y de una sociedad en constante cambio y con grandes avances científicos y tecnológicos, han orientado al Estado a la utilización de técnicas e instrumentos que eran considerados dentro del campo exclusivo de la actividad particular, o de sus empresas.

La diferencia entre empresa pública y privada es que la empresa privada tiene como finalidad la obtención de un lucro o ganancia; cuando se trata de empresa de Estado, la empresa pierde su característica de obtención de lucro para abarcar una finalidad mucho más amplia, que es atender el interés general o las necesidades colectivas, con independencia de la rentabilidad o utilidad pecuniaria que se puede obtener de ella.

La empresa pública es el conjunto de los factores de la producción para obtener bienes o servicios, que el Estado considera en un momento necesarios para el interés general o la satisfacción de necesidades colectivas.

## **SOCIEDADES MERCANTILES**

En México son sociedades mercantiles según el art. 1° de la Ley General de Sociedades Mercantiles las siguientes:

- Sociedad el Nombre Colectivo
- Sociedad en Comandita Simple
- Sociedad en Comandita por Acciones
- Sociedad de Responsabilidad Limitada
- Sociedad Anónima y
- Sociedad Cooperativa.

Cualquiera de las primeras cinco sociedades pueden constituirse como sociedades de capital variable. La sociedad cooperativa es por su naturaleza de capital variable.

En 1983 surgieron las Sociedades Mercantiles de Estado, que eran las Sociedades Nacionales de Crédito y que era la estructura que adoptan todos los bancos del gobierno.

### **LA SOCIEDAD MERCANTIL DE ESTADO. LA EMPRESA DE PARTICIPACION ESTATAL.**

La teoría administrativa ha considerado que existe lo que se denomina empresa de participación estatal, sociedades de capital mixto o empresas de interés público y privado.

Las llamadas empresas de economía mixta son aquellas en las que existe un vínculo de concurrencia en la formación de la empresa, generalmente se forman entre la Federación, alguna entidad federaltiva o municipio y los individuos particulares, en

fin de un interés común, de ahí que surge la empresa estatal mayoritaria y minoritaria.

#### **LAS SOCIEDADES MERCANTILES DE ESTADO.**

Son aquellas en las que el Estado:

- a) es el único propietario tanto del capital como de los elementos de la empresa, o
- b) que su intervención sea tan grande, que pueda afirmarse que la de los particulares resulte inoperante, o poco significativa para la sociedad mercantil.

#### **SOCIEDADES NACIONALES DE CREDITO.**

Estas sociedades ya no se contemplan en la Ley General de Sociedades Mercantiles, pero la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal aún las contempla como organismos descentralizados en el Art. 46 frac. I.

Son una especie de sociedad mercantil de Estado, estructuradas exclusivamente para prestar el servicio público de banca y crédito, en los términos del Art. 28 Const. y la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Estas sociedades mercantiles de estado denominadas "Sociedades Nacionales de Crédito" surgieron en México como consecuencia de la nacionalización o expropiación de los bancos privados, llevada a cabo a través del Decreto Presidencial del 1° de septiembre de 1982.

#### **4.- FIDEICOMISO PUBLICO GUBERNAMENTAL O ESTATAL.**

##### **Definición Legal.**

El Art. 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Credito establece:

"En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria".

El fideicomiso implica siempre la existencia de un patrimonio que se transmite por el fideicomitente, al fiduciario, para la realización de un fin lícito y que éste se convierte en titular del mismo, con las modalidades y limitaciones que establezcan en el acto constitutivo.

##### **Los sujetos de la relación fiduciaria son:**

- a) Fideicomitente.- Es la persona titular de los bienes o derechos, que transmite a la fiduciaria, para el cumplimiento de un fin lícito.
- b) Fiduciario.- Es la institución de crédito que tiene concesión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para actuar como tal.
- c) Fideicomisario.- Es la persona que recibe el beneficio (no siempre existe) del fideicomiso, o la que recibe los remanentes una vez cumplida la finalidad.

El fideicomiso siempre debe de constar por escrito.

En México, el fideicomiso solo puede ser desempeñado por instituciones de crédito a las que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público haya otorgado concesión para actuar en el ramo fiduciario.

#### **EL FIDEICOMISO PUBLICO, GUBERNAMENTAL O ESTATAL.**

Es un contrato por medio del cual, el Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados o los Ayuntamientos, a través de sus dependencias centrales o paraestatales, con el carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación), o del dominio privado de la Federación, entidades federativas o municipios o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito, de interés público.

El patrimonio fiduciario es el conjunto de bienes de los Gobiernos Federal, Estatal o municipal y que puede constituir en:

- a) Bienes del dominio público previa desincorporación
- b) Bienes del dominio privado
- c) Bienes inmuebles
- d) Bienes muebles
- e) Dinero en efectivo
- f) Subsidios
- g) Derechos

Los fideicomisos públicos pueden tener por objeto lo siguiente:

- a) La inversión de fondos públicos
- b) Manejo y administración de obras públicas

- c) Prestación de servicios
- d) La producción de bienes para el mercado.

#### **ASPECTO LEGAL**

De conformidad con el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la Administración Pública Paraestatal se compone de:

- a) Organismos Descentralizados
- b) Empresas de Participación Estatal
- c) Instituciones Nacionales de Crédito
- d) Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito
- e) Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas, y los
- f) Fideicomisos

Los Organismos Descentralizados son entidades creadas por la ley o decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria son las siguientes:

- a) Sociedades Nacionales de Crédito
- b) Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas.

Estos son algunos de los siguientes requisitos:

- Que el Gobierno Federal aporte o sea propietario de más del 50% del capital social.
- Que al Gobierno Federal corresponda a la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Organismo de Gobierno o tenga facultades para vetar los acuerdos del propio Organismo de Gobierno.

En cuanto a los Fideicomisos Públicos son aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

Las entidades paraestatales gozan de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto.

**El objetivo de los Organismos Descentralizados son:**

- a) La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias
- b) La prestación de un servicio público o social
- c) La obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia a seguridad social.

Cuando el Organismo Descentralizado creado por el Ejecutivo Federal deje de cumplir sus fines u objeto o su

financiamiento no resulte conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la Dependencia Coordinadora del Sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de aquella; asimismo podrá proponer su fusión cuando su actividad conuinada redunde en el incremento de eficiencia y productividad.

### **3.2 SECTOR COORDINADOR DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.**

Tomando en consideración lo preceptuado en el Art. 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que a la letra dicen:

"Art. 48.- A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la administración pública paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

"Art. 49.- La intervención a que se refiere el artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.

Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.

Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su

coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades".

Siendo que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, facultó al Ejecutivo Federal para determinar agrupamientos por sectores de las entidades de la administración pública paraestatal, para que las relaciones de las mismas se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamentos Administrativos, que en cada caso designe como coordinador del sector, se expidió el "Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal se agruparán por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de las Secretarías de Estado o Departamento Administrativo"; publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de septiembre de 1982.

Dicho acuerdo señala:

ARTICULO UNICO.- Las entidades de la administración pública paraestatal a que se refiere este Acuerdo, se agruparán por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de las Secretarías de Estado o Departamento Administrativo, como sigue:

.....

- G) El sector que corresponde a la SECRETARIA DE COMERCIO y cuyo titular ejercerá las funciones de coordinador, se integrará con:

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS:

- Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas.
- Comisión Nacional de la Industria del Maíz para Consumo Humano.
- Comisión Nacional del Cacao.
- Compañía Nacional de Subsistencias Populares.
- Instituto Mexicano de Comercio Exterior.
- Instituto Nacional del Consumidor.
- **Procuraduría Federal del Consumidor.**

.....

Como se puede observar de lo antes expuesto, el Sector Coordinador de la Procuraduría Federal del Consumidor es la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Cabe señalar que los artículos 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establecen como facultad del Ejecutivo Federal, agrupar a las entidades de la administración pública paraestatal por sectores definidos y que la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el Presidente de la República, fungirá como Coordinadora de Sector, y tendrá a su cargo entre otras atribuciones el coordinar la programación y presupuestación de las entidades agrupadas en el sector a su cargo.

Se debe tomar en cuenta que el artículo tercero de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, establece la exclusión de la Procuraduría Federal del Consumidor de la observancia de dicho ordenamiento.

"Art. 3o.- Las Universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, se registrarán por sus leyes específicas.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal del Consumidor, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones quedan excluidas de la observancia del presente ordenamiento".

Sin embargo, este precepto no deja sin vigencia el Acuerdo de Sectorización citado de fecha 3 de septiembre de 1982.

Por lo que respecta al Instituto Nacional del Consumidor, cabe señalar que el artículo cuarto transitorio de la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de diciembre de 1992 señala que: "El patrimonio del Instituto Nacional del Consumidor, así como la totalidad de los recursos financieros, humanos y materiales asignados al mismo, se transfieren a la Procuraduría Federal del Consumidor.", quedando así atribuidas las funciones de dicho Instituto a la Procuraduría.

### **3.2.1 LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR COMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO.**

Los organismos descentralizados como personas jurídicas colectivas de derecho público, tienen las siguientes características:

- 1.- Son creados, invariablemente, por un acto legislativo, ya sea Ley del Congreso de la Unión , o bien por decreto del Ejecutivo.

El Art. 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales señala que "Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

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

En el caso de la Procuraduría Federal del Consumidor, su objeto atiende a la prestación de un servicio público y de interés social como claramente lo establece el art. 1° de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

La creación de la Procuraduría Federal del Consumidor como organismo público descentralizado, atiende a la facultad que tiene el H. Congreso de la Unión de legislar entre otros aspectos en materia de comercio.

2.- Tienen régimen jurídico propio.

Todos los organismos descentralizados cuentan con un régimen jurídico que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad. Este régimen generalmente lo constituye lo que pudiéramos llamar su Ley Orgánica, que puede ser bien una ley del Congreso, o un decreto del Ejecutivo que crea una situación jurídica general.

En el caso de la Procuraduría Federal del Consumidor, el art. 20 de la Ley Federal de Protección al Consumidor señala que es un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio; y su funcionamiento se regirá por lo dispuesto en la misma Ley, los reglamentos de la misma y su estatuto.

3.- Tienen personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo.

Esa personalidad es otorgada en cada caso por la ley de su creación.

4.- Denominación.

Es lo que distingue o diferencia al organismo descentralizado de otras instituciones similares.

5.- La sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial.

La sede es el lugar donde residen los órganos de decisión y dirección y el ámbito territorial, los lugares en donde actúa el órgano descentralizado.

El domicilio de la Procuraduría Federal del Consumidor será la Ciudad de México y establecerá delegaciones en todas las entidades federativas.

6.- Tienen órganos de dirección, administración y representación.

La Procuraduría Federal del Consumidor se organizará de manera desconcentrada para el despacho de los asuntos a su cargo, con oficinas centrales, delegaciones, subdelegaciones y demás unidades administrativas que estime convenientes, en los términos que señalen los reglamentos y su estatuto.

7.- Cuentan con una estructura administrativa interna.

La estructura interna de cada organismo descentralizado dependerá de la actividad a la que está destinado y de las necesidades de división del trabajo, como se puede ver en los organigramas.

8.- Cuentan con Patrimonio Propio.

Es el conjunto de bienes y derechos con que cuentan para el cumplimiento de su objeto.

El patrimonio de la Procuraduría Federal del Consumidor estará integrado por:

- Los bienes con que cuenta.
- Los recursos que directamente le asigne el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Los recursos que le aporten las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatal y municipal.

- Los ingresos que perciba por los servicios que proporcione en los términos que señale la ley de la materia, y
- Los demás que adquiera por cualquier otro título legal.

9.- Objeto.

El objeto de los organismos descentralizados es muy variable. Así tenemos que el objeto de la Procuraduría Federal del Consumidor, es promover y proteger los derechos del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

10.- Finalidad.

La finalidad del Estado al crear estos organismos es procurar la satisfacción del interés general en forma más rápida, idónea y eficaz.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales en su Art. 2o. señala: "Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".

Por último señalaremos que el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece: "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".

Concluimos diciendo que la Procuraduría Federal del Consumidor reúne los requisitos que como organismo descentralizado exige la Ley.

### **3.3. FINALIDAD Y ESTRUCTURA DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.**

El presente capítulo tiene como objetivo primordial, el poder establecer cual es la finalidad y estructura de la Ley Federal de Protección al Consumidor, así como el hecho de poder señalar de una forma si no minuciosa sí, de una forma general lo referente a la estructura orgánica, contenido y objetivos primordiales de la Procuraduría Federal del Consumidor.

Por lo que iniciamos señalando que la finalidad de la Ley Federal de Protección al Consumidor, es promover y proteger los derechos del consumidor y lograr una mayor equidad en las relaciones de consumo en el país, siendo fundamento de este acerto, la propia exposición de motivos enviada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, para la creación de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Ahora bien, en el artículo 1° de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en su párrafo segundo señala que el objeto de esta ley es promover y proteger los derechos del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. De igual manera en dicho artículo se señala y establece una serie de disposiciones, a las que define como principios básicos en las relaciones de consumo, mismas que a continuación se transcriben:

Son principios básicos en las relaciones de consumo:

- I. La protección de la vida, salud y seguridad del consumidor

contra los riesgos provocados por prácticas en el abastecimiento de productos y servicios considerados peligrosos o nocivos;

- II. La educación y divulgación sobre el consumo adecuado de los productos y servicios, que garanticen la libertad para escoger y la equidad en las contrataciones;
- III. La información adecuada y clara sobre los diferentes productos y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio, así como sobre los riesgos que representen;
- IV. La efectiva prevención y reparación de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos;
- V. El acceso a los órganos administrativos con vistas a la prevención de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos, garantizando la protección jurídica, administrativa y técnica a los consumidores;
- VI. El otorgamiento de facilidades a los consumidores para la defensa de sus derechos; y
- VII. La protección contra la publicidad engañosa y abusiva, métodos comerciales coercitivos y desleales, así como contra prácticas y cláusulas abusivas o impuestas en el abastecimiento de productos y servicios.

Los derechos previstos en esta ley no excluyen otros derivados de tratados o convenciones internacionales de los que

México sea signatario; de la legislación interna ordinaria; de reglamentos expedidos por las autoridades administrativas competentes; así como de los que deriven de los principios generales de derecho, la analogía, las costumbres y la equidad.

Una vez conocida la finalidad de la Ley Federal de Protección al Consumidor, así como lo que se debe entender como principios básicos en las relaciones de consumo, pasamos a analizar la estructura de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

La ley cuenta con quince capítulos, cada uno de los cuales aborda diferentes aspectos de las relaciones de consumo, por lo que trataremos de destacar los puntos que nosotros creemos que son los principales, esto no quiere decir que los demás aspectos no lo sean.

Pretendemos realizar este análisis de igual forma en la que se encuentra estructurada la Ley Federal de Protección al Consumidor por capítulos, por lo que iniciamos con:

## **I. DISPOSICIONES GENERALES**

Bajo este rubro se señalan con precisión, el objeto y ámbito de acción de la ley, así como de los órganos auxiliares para su aplicación. Además, se definen los conceptos de consumidor y proveedor como los sujetos de las relaciones de consumo.

Asimismo, se reconoce a la Secretaría de Comercio y

Fomento Industrial como la dependencia de la Administración Pública Federal encargada, a falta de competencia específica de alguna dependencia del Ejecutivo Federal, de expedir la normatividad derivada de la ley y a la Procuraduría Federal del Consumidor como la autoridad responsable de vigilar su cumplimiento.

De igual forma establece que todos los proveedores y consumidores quedan obligados a acatar la ley, ya sea que se trate de particulares o bien de entidades de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y se otorga a la Procuraduría Federal del Consumidor la facultad de solicitar a cualquier autoridad, consumidor, proveedor, persona física o moral, todo tipo de informes, datos, muestras o pruebas para el ejercicio de sus funciones, siempre y cuando la información requerida no sea de uso estrictamente interno o bien no tenga relación con la queja. Asimismo, se establece la obligación de los proveedores de entregar al consumidor facturas o comprobantes en cualquier operación comercial. Y también se señala uno de los plazos de prescripción que establece la ley, que será de un año, salvo otros términos previstos por la misma. Es de gran importancia señalar que en este capítulo se establece en que casos no son aplicables las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

## II. AUTORIDADES

En este capítulo, se agrupan diversos ordenamientos como pueden ser; él que determina la competencia de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en materia de consumo, para la emisión de las normas oficiales mexicanas para la comercialización de los productos nacionales y extranjeros que se ofrezcan en el mercado, en lo relativo a medidas, cantidades, pesos y garantías, así como la exhibición de precios.

Por otra parte, se señala a la Procuraduría Federal del Consumidor como el único órgano de la Administración Pública Federal encargado de vigilar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la ley, se señala que la Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado con funciones de autoridad administrativa. Así, la Procuraduría Federal del Consumidor también tiene las siguientes atribuciones: celebrar convenios con organizaciones de proveedores y consumidores para el logro de sus objetivos institucionales; establecer convenios de colaboración con autoridades, entidades paraestatales y otros organismos nacionales y extranjeros, para promover la equidad en las relaciones de consumo; hacer del conocimiento público la falta de atención a las excitativas enviadas a las autoridades competentes, para evitar prácticas recurrentes que lesionen los intereses de los consumidores; realizar y apoyar análisis, estudios e investigaciones relativas al consumo; actuar como perito y consultor en materia de calidad de bienes y servicios; desarrollar programas educativos de orientación al consumidor y promover la participación de los sectores privado y social en la

definición y financiamiento de programas de trabajo específicos, sin ser estas sus únicas atribuciones.

De igual manera, la Procuraduría Federal del Consumidor, esta facultada para promover acciones de grupo en favor de consumidores, cuando a su juicio se estén vulnerando sus derechos e intereses. Están establecidas las atribuciones con que cuenta el Procurador Federal del Consumidor, así como los requisitos que se deben reunir para poder ocupar dicho cargo, señalando de una forma g nerica como está constituido el patrimonio de la Procuraduría.

Se señala la existencia de un Consejo Consultivo que auxilia a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en materia de protección al consumidor, integrado por un representante de la Secretaría, por otro de la Procuraduría, por un representante de las instituciones nacionales de enseñanza superior; hasta tres representantes de los consumidores y hasta tres de los proveedores, designados por acuerdo del Secretario de Comercio y Fomento Industrial, de entre las entidades legalmente reconocidas. El Secretario designará al presidente del consejo.

El consejo podrá invitar a sus sesiones de trabajo a las organizaciones de proveedores y de consumidores, directamente vinculados con el tema de la sección.

### III. INFORMACION Y PUBLICIDAD

En ésta parte de la ley, se establece la obligación de que todos los productos nacionales o de procedencia extranjera contengan la información necesaria para su consumo óptimo, en etiquetas, envases o publicidad respectiva, y por lo menos en idioma español. La Procuraduría tiene la facultad expresa para ordenar la suspensión de la publicidad que pretenda confundir o engañar a los consumidores. Esta facultad, se ejerce sin perjuicio de la intervención que otras disposiciones legales asignen a distintas dependencias o entidades públicas.

De igual forma, la ley faculta a la Procuraduría para que solicite a la autoridad administrativa competente la regulación de la venta de productos o prestación de servicios susceptibles de provocar efectos perjudiciales para la sociedad, en general o para la salud física o psíquica de los consumidores, en particular. Se obliga al proveedor a incluir instructivo en este tipo de productos que advierta al consumidor sobre los posibles riesgos y las precauciones necesarias a seguir para su uso y destino.

Con el efecto de orientar efectivamente a la población consumidora y proteger sus intereses; la Procuraduría puede hacer referencia pública de productos, marcas, servicios o empresas en forma específica, como resultado de investigaciones objetivas sobre su calidad, competitividad y comportamiento en el mercado.

Asimismo, la normatividad establecida prohíbe los acuerdos, códigos de conducta o cualquier otra colusión entre

proveedores, publicistas y otras personas, encaminados a ocultar información en perjuicio de los consumidores.

#### **IV. PROMOCIONES Y OFERTAS**

Respecto de las promociones, podemos decir que el criterio principal es una disposición que obliga a los proveedores a especificar en la publicidad correspondiente los casos en que las ofertas y promociones se refieren a saldos o productos defectuosos.

Se elimina, la necesidad de contar con autorización previa, por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, para la realización de ofertas y promociones, excepto en los casos referidos expresamente en la ley, es decir, que así lo determinen las Normas Oficiales Mexicanas correspondientes.

En caso de incumplimiento de ofertas o promociones, los proveedores estarían obligados a responder sobre daños y perjuicios, los cuales no pueden ser inferiores a la diferencia económica que exista entre el valor esperado del bien o del servicio objeto de la promoción y el precio correspondiente al momento de hacerlos efectivos o el de la contraprestación recibida.

## V. VENTAS A DOMICILIO, MEDIATAS O INDIRECTAS

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

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

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

## VI. DE LOS SERVICIOS

En esta parte de la ley, se especifica que los prestadores de servicios de cualquier naturaleza, que reciban a cambio una contraprestación en numerario o en especie, tienen el carácter de proveedores y quedan sujetos a las disposiciones de la ley, exceptuando aquellos que se deriven de una relación laboral, así como los prestados por las instituciones financieras sujetas a la vigilancia e inspección de las comisiones nacionales Bancaria, de Valores y de Seguros y Fianzas.

La ley también fija la obligación prevista en relación al empleo obligatorio de partes y refacciones nuevas y apropiadas, para el producto a reparar, también se establecen las sanciones en caso de incumplimiento, la indemnización que el proveedor deberá otorgar al consumidor en caso de que las deficiencias en el servicio llegarán a provocar la pérdida o deterioro de los bienes, así como la obligación de expedir facturas o comprobantes.

En los últimos años se han multiplicado la prestación de servicios de tiempo compartido. Por ello, en la ley se establecen, independientemente de la forma de denominarlas, las disposiciones relativas a su funcionamiento, tales como la celebración de contratos, su publicidad, documentación y aprobación e inscripción en el Registro Público de Contratos de Adhesión, a cargo de la Procuraduría Federal del Consumidor, de acuerdo a las Normas Oficiales Mexicanas correspondientes.

La ley busca perfeccionar a través de un procedimiento más detallado, la normatividad sobre el funcionamiento de sistemas de comercialización relativos a la integración de grupos de consumidores que aportan periódicamente sumas de dinero para constituir un fondo común administrado por un tercero, destinado a la adquisición de determinados bienes y servicios. Para ello, se establece que la formalización de los grupos se realice previa notificación a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Se exceptúa de lo anterior, a los sistemas de financiamiento a bienes inmuebles, en cuyo caso corresponde su autorización a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

#### **VII. OPERACIONES A CREDITO**

La ley refuerza las disposiciones encaminadas a evitar el manejo del interés por parte del proveedor, facultando a la Procuraduría para intervenir y evitar eventuales abusos en la fijación de tasas máximas de interés y tasas utilizadas para determinar las reglas de ajuste.

La ley señala que cuando el precio de un bien o servicio se incremente en razón del pago hecho con tarjeta de crédito o débito, el proveedor deberá especificar claramente dicha circunstancia. La diferencia en el precio entre el pago del bien o servicio y la forma del pago, reflejará exclusivamente el costo financiero que implique al proveedor.

### VIII. OPERACIONES CON INMUEBLES

La Ley Federal de Protección al Consumidor señala la obligación de hacer constar en contrato escrito, todos los actos jurídicos relacionados con bienes inmuebles regulados por la propia ley, y de entregar un ejemplar al consumidor, estableciendo que el incumplimiento de este precepto será imputable al proveedor, y lo hace acreedor a las sanciones establecidas en la propia ley.

Asimismo, la Procuraduría vigila la entrega al consumidor de los bienes inmuebles adquiridos a través de mecanismos de compra-venta a plazos, cuidando que no se incremente el precio pactado al inicio de la transacción.

La ley regula las características y modalidades de los contratos traslativos de dominio, así como fortalecer el precepto que otorga a la Procuraduría competencia en materia de arrendamiento inmobiliario en el Distrito Federal, aunque sabemos perfectamente que esta competencia va ir desapareciendo paulatinamente de conformidad a las disposiciones y acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación, que ya hemos señalado con anterioridad y que han sustentado gran parte de las críticas realizadas en el presente trabajo.

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

## **IX. DE LAS GARANTIAS**

El proveedor deberá hacer constar en pólizas claras, precisas y escritas en idioma español, las garantías que excedan lo dispuesto por la Ley Federal de Protección al Consumidor, especificando todas las condiciones para hacerlas efectivas.

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

Asimismo, la reparación o reposición de los bienes de procedencia extranjera estará a cargo del importador o de quien lleve a cabo la venta al público, señalando además los plazos para hacer efectivas las garantías, a partir de la fecha en que se presente la reclamación. La presente ley consagra el derecho del consumidor a exigir la reparación y mantenimiento gratuito de los bienes que hayan sufrido reparaciones anteriormente o presenten deficiencias imputables al proveedor. En este sentido, se establecen los plazos respectivos para la devolución y cambio de mercancías y las modalidades para que el proveedor pague al consumidor una cantidad igual al precio que éste hubiese tenido que erogar por el arrendamiento de un producto, durante el tiempo en que se realicen las reparaciones o el mantenimiento, además de los daños y perjuicios ocasionados.

De igual manera, se establecen plazos específicos para la vigencia de las garantías de acuerdo al tipo de bien o servicio en cuestión, permitiendo al consumidor remitir sus

reclamaciones a la Procuraduría aún fuera del plazo establecido en las garantías, siempre y cuando acredite que presentó al proveedor su insatisfacción dentro del plazo señalado.

#### **X. CONTRATOS DE ADHESION**

Reviste especial importancia el capítulo relativo a los contratos de adhesión, toda vez que en la legislación anterior sólo existían referencias poco claras sobre el particular. La multiplicación de servicios mediante contrato de este tipo, obliga a especificar claramente las disposiciones relativas.

Así, la actual ley contempla una definición más clara y precisa acerca de dichos contratos y establece que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial determinará qué contratos deberán ser registrados ante la Procuraduría Federal del Consumidor sin que la institución citada con anterioridad pierda la atribución de sancionar y perseguir las violaciones a la presente ley.

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

De igual manera se pretende contribuir a la existencia de relaciones de consumo más equitativas a través del

enriquecimiento de las fuentes y criterios dentro de los contratos de adhesión. Para ello, la Procuraduría Federal del Consumidor podrá requerir de los proveedores toda la información y aclaraciones que juzgue pertinentes.

#### **XI. DEL INCUMPLIMIENTO**

La ley establece el derecho del consumidor a solicitar la devolución de los pagos hechos en exceso de los precios máximos establecidos de los bienes o servicios que adquiera o contrate.

Se hace hincapié en las responsabilidades de los proveedores con respecto a la calidad de los bienes y servicios, al establecer criterios más rigurosos en materia de cantidades, medidas, ingredientes, etc., incrementando las posibilidades de reclamación, bonificación y reposición de los productos a consumidores en caso de incumplimiento.

Por otra parte, los productos que hubiesen sido repuestos por los distribuidores o comerciantes, y aquéllos por los que devolvieron la cantidad recibida en pago, deben, a su vez, ser repuestos por la persona de quien los adquirieron o por el fabricante; también debe cubrirse, en su caso, el costo de reparación o devolución, salvo que el defecto que las ocasione les sea imputable a los consumidores.

Tal vez el aspecto más relevante en materia de responsabilidades, sea el artículo 37 que establece que el

incumplimiento de las normas contenidas en la ley y las que de ella se deriven, por parte de los proveedores, serán causa de responsabilidad por los daños y perjuicios que ocasionan, independientemente del ejercicio de otras vías.

### **XII. VIGILANCIA E INSPECCION**

La presente ley pretende dar una exacta definición de lo que debemos de entender por inspección y vigilancia, facultando a la Procuraduría para llevar a cabo labores de vigilancia y practicar visitas de inspección en aras de comprobar la aplicación y cumplimiento de la ley.

La ley señala expresamente el derecho de toda persona a denunciar por escrito ante la Procuraduría las violaciones a la ley, la que a su vez esta facultada para actuar de oficio.

Asimismo, la ley establece que la Procuraduría Federal del Consumidor tendrá facultades para aplicar y hacer valer la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, como consecuencia de sus facultades de verificación encaminadas a vigilar las normas oficiales mexicanas, pesas y medidas, información comercial y especificaciones industriales de los productos.

### **XIII. PROCEDIMIENTOS**

La Ley Federal de Protección al Consumidor pretende especificar de una forma simple y ordenada todos aquellos preceptos relativos al procedimiento ante la Procuraduría Federal del Consumidor para resolver controversias derivadas de las

relaciones de consumo. Así el capítulo respectivo se dividiría en cuatro secciones: disposiciones comunes, procedimiento conciliatorio, procedimiento arbitral y procedimiento por infracciones a la ley.

En lo que respecta a las disposiciones comunes, la ley establece que las reclamaciones que reciba la Procuraduría no requerirán de formalidad alguna; no obstante, dicha institución se reserva el derecho de rechazar las reclamaciones que resulten notoriamente improcedentes.

También se señala que una vez presentada la reclamación, se interrumpe el término para la prescripción de las acciones del orden mercantil o civil, durante todo el lapso que dure el procedimiento administrativo. De esta manera, se espera que la Procuraduría pueda actuar con mayor autonomía y encuentre el menor número de obstáculos para la ejecución de sus resoluciones.

Además, la ley establece ciertas modalidades para realizar las notificaciones, consignaciones y citatorios necesarios en el procedimiento administrativo. Siendo esto una parte esencial de nuestro trabajo.

La ley busca fortalecer la orientación de la Procuraduría Federal del Consumidor como una instancia preventiva, por ello, se establece la celebración de una junta en la que se busque avenir los intereses de las partes y en la que el proveedor rinda informe sobre los hechos materia de la reclamación. Finalmente podemos decir que la ley busca fortalecer el procedimiento conciliatorio ante la Procuraduría Federal del

Consumidor a modo de simplificar los trámites y hacer más rápida la emisión de los acuerdos.

Por lo que al procedimiento arbitral se refiere, la ley señala que la Procuraduría puede actuar como árbitro cuando los interesados la designen como tal, sin necesidad de que exista reclamación o procedimiento conciliatorio previo, esto con el objeto de resolver las controversias que se planteen. Las partes podrán también elegir, de acuerdo a sus intereses, a un árbitro particular. El procedimiento respectivo se remite en estos casos, al Código de Comercio.

Por último, en lo que atañe al procedimiento por infracciones a la ley, se establece que la Procuraduría Federal del Consumidor puede actuar contra proveedores siempre que se presuma la existencia de conductas violatorias a la ley, las cuales conduzcan a inspecciones o a cualquier otra acción por parte de dicha institución, constando todo lo anterior en un acta y con la posibilidad de requerir la presencia del presunto responsable, en un término máximo de diez días hábiles para que presente las pruebas que a su derecho convenga, y posteriormente se solicita del proveedor realice sus alegatos.

#### XIV. SANCIONES

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

Asimismo, la ley contempla dos criterios para la imposición de sanciones: la capacidad económica del infractor y la gravedad de la infracción. Con ésto, se reconoce la diversidad existente entre los proveedores y se busca contribuir a la equidad en las relaciones de consumo.

La ley ofrece además la posibilidad de dejar sin efectos, condonar, reducir o conmutar las sanciones que la Procuraduría hubiere impuesto. La conmutación consiste en la aplicación de otra sanción o en la realización de algún tipo promoción, oferta u otra conducta a cargo del proveedor que beneficie a los consumidores.

Por otra parte, la legislación señala que cuando un proveedor viole de manera grave y reiterada las disposiciones de la ley, la Procuraduría puede excitar a las autoridades competentes para que cancelen, revoquen o dejen sin efectos la concesión, licencia, permiso o autorización respectivo, o bien se proceda a la cancelación definitiva. Con esta atribución, la institución podría terminar de fondo con algunas prácticas nocivas que atentan contra los intereses de la comunidad consumidora. Es importante señalar que esta medida se aplicaría

en casos extremos y tiene como uno de sus propósitos contribuir en la prevención de conductas nocivas.

#### **XV. RECURSOS ADMINISTRATIVOS**

En la Ley Federal de Protección al Consumidor, se prevén los órganos competentes y el recurso administrativo procedente en contra de las resoluciones emitidas por la Procuraduría Federal del Consumidor. En virtud de que el objetivo de la ley, es el de promover y proteger los derechos del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones de consumo, la propia ley regula los procedimientos que habrán de seguir las personas inconformes con las resoluciones dictadas por la Procuraduría Federal del Consumidor.

Así, se establecen los plazos para la presentación de pruebas, casos en que las resoluciones no serían recurribles, modalidades y sucesos que ameriten la presentación de testigos, con el fin de que la institución promueva la equidad y no incurra en arbitrariedades que lesionen injustamente los derechos e intereses a los proveedores.

### 3.4 ORGANIZACION DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

En este punto de nuestro trabajo recepcional, pretendemos conocer la estructura orgánica de la Procuraduría, para poder saber, cómo el Procurador Federal del Consumidor puede y delega ciertas facultades en las diversas unidades administrativas de la propia Institución, por lo que señalamos que la Procuraduría Federal del Consumidor se conforma de la siguiente manera:

Al frente de la Institución se encuentra el Procurador Federal del Consumidor, quien es el competente para delegar funciones en otros servidores públicos. Inmediatamente abajo del Procurador se ubican dos unidades administrativas, las cuales por cierto se encuentran al mismo nivel jerárquico, siendo la primera de ellas la Unidad de la Contraloría Interna y la segunda es la Unidad de Comunicación Social y ambas dependen directamente del Procurador.

De inmediato se encuentran tres Subprocuradurías y dos Coordinaciones Generales.

La primera de las Subprocuradurías que se establece en el organigrama de la Procuraduría es la de Servicios al Consumidor, Subprocuraduría que a su vez cuenta con tres Direcciones Generales, la primera de ella es la Dirección General de Quejas y Conciliación, luego viene la Dirección General de Arbitraje y Resoluciones Administrativas y por último se encuentra la Dirección General de Organización de Consumidores,

obviamente cada una de estas Direcciones Generales cuenta con Direcciones de Area y Jefaturas de Departamento, mismas que no consideramos oportuno señalarlas con exactitud.

En segundo término se encuentra la Subprocuraduría de Verificación y Vigilancia, la cual tiene a su cargo dos Direcciones Generales; una de ellas es la Dirección General de Verificación y Vigilancia e inmediatamente después aparece la Dirección General de Análisis de Prácticas Comerciales, de igual forma cada una de estas Direcciones Generales cuenta con distintas Direcciones de Area, y Jefaturas de Departamento.

Por último aparece la Subprocuraduría Jurídica, que tiene a su cargo, al igual que la Subprocuraduría de Verificación y Vigilancia, dos Direcciones Generales, denominadas Dirección General Jurídica Consultiva y Dirección General de lo Contencioso y de Recursos, al igual que las demás Direcciones Generales, éstas cuentan con sus Direcciones de Area y Jefaturas de Departamento. Como ya lo hemos venido señalando con anterioridad, el orden que se le ha dado a cada una de las Subprocuradurías no es por que alguna de ellas sea más importante que las otras, pero nos encontrábamos en la necesidad de darle algún orden.

Al mismo nivel de las Subprocuradurías aparecen dos Coordinaciones Generales, la primera de ellas es la Coordinación General de Investigación y Divulgación, la cual se encarga de controlar las actividades realizadas por cuatro Coordinaciones, siendo éstas la Coordinación de Educación para el Consumo, Coordinación de Radio y Televisión, Coordinación de Investigación

y Coordinación de Publicaciones. Hacemos la misma aclaración que en los párrafos anteriores, en el sentido de que no existe diferente jerarquía entre cada una de las coordinaciones.

Luego aparece la Coordinación General de Administración, de la que dependen directamente dos Direcciones Generales, la primera de ellas lleva por nombre Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, con sus respectivas Direcciones de Area y Jefaturas de Departamento, y la segunda Dirección General de Recursos Humanos y Materiales.

Posteriormente y dependiendo directamente del Procurador se encuentra la Coordinación General de Delegaciones, unidad administrativa que se encarga de controlar y vigilar las actividades de las Delegaciones existentes de la Procuraduría Federal del Consumidor, ya sean Federales o Metropolitanas.

De esta forma pretendemos dar un panorama general de como se encuentra conformada la Procuraduría Federal del Consumidor, señalando única y exclusivamente las oficinas superiores, toda vez que sería muy complejo el establecer cada una de las áreas y departamentos con que cuentan estas oficinas superiores. En el inciso que sigue se pretende dar una breve explicación de las atribuciones que realiza cada una de las unidades administrativas que se nombraron en este punto.

### **3.5 ATRIBUCIONES DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.**

En esta parte de nuestro trabajo recepcional, pretendemos determinar las atribuciones que tiene la Procuraduría Federal del Consumidor, así como algunas de las atribuciones con que cuentan cada una de las unidades administrativas señaladas en el punto anterior del presente capítulo. Es de gran importancia señalar que las atribuciones que señalemos son las que consideramos desde un punto de vista muy personal, las más importantes sin que esto quiera decir que sean las únicas.

La Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 24 de diciembre de 1992, señala en su Art. 24 las atribuciones que tiene la Procuraduría Federal del Consumidor, siendo éstas las siguientes:

- I. Promover y proteger los derechos del consumidor, así como aplicar las medidas necesarias para propiciar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores;
- II. Procurar y representar los intereses de los consumidores, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan;
- III. Representar individualmente o en grupo a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales y administrativas, y ante los proveedores;

- IV. Recopilar, elaborar, procesar y divulgar información objetiva para facilitar al consumidor un mejor conocimiento de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado;
- V. Formular y realizar programas de difusión y capacitación de los derechos del consumidor;
- VI. Orientar a la industria y al comercio respecto de las necesidades y problemas de los consumidores;
- VII. Realizar y apoyar análisis, estudios e investigaciones en materia de protección al consumidor;
- VIII. Promover y realizar directamente, en su caso, programas educativos y de capacitación en materia de orientación al consumidor y prestar asesoría a consumidores y proveedores;
- IX. Promover nuevos o mejores sistemas y mecanismos que faciliten a los consumidores el acceso a bienes y servicios en mejores condiciones de mercado;
- X. Actuar como perito y consultor en materia de calidad de bienes y servicios y elaborar estudios relativos;
- XI. Celebrar convenios con proveedores y consumidores y sus organizaciones para el logro de los objetivos de esta ley;
- XII. Celebrar convenios y acuerdos de colaboración de información con autoridades federales, estatales, municipales y entidades paraestatales, en beneficio de los consumidores;

- XIII. Vigilar y verificar el cumplimiento de precios y tarifas acordados, fijados, establecidos, registrados o autorizados por la Secretaría y coordinarse con otras dependencias legalmente facultadas para inspeccionar precios para lograr la eficaz protección de los intereses del consumidor y, a la vez evitar duplicación de funciones;
- XIV. Vigilar y verificar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas, pesas y medidas para la actividad comercial, instructivos, garantías y especificaciones industriales, en los términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización;
- XV. Registrar los contratos de adhesión que lo requieran, cuando cumplan la normatividad aplicable, y organizar y llevar el Registro Público de contratos de adhesión;
- XVI. Procurar la solución de las diferencias entre consumidores y proveedores conforme a los procedimientos establecidos en esta ley;
- XVII. Denunciar ante el Ministerio Público los hechos que puedan ser constitutivos de delito y que sean de su conocimiento y, ante las autoridades competentes, los actos que constituyan violaciones administrativas que afecten los intereses de los consumidores;
- XVIII. Promover y apoyar la constitución de organizaciones de consumidores, proporcionándoles capacitación y asesoría;
- XIX. Aplicar las sanciones establecidas en esta ley;

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

XXI. Las demás que le confieran esta ley y otros ordenamientos.

Podemos decir que en dicho artículo quedan reunidas las atribuciones que se encontraban previstas en la Ley de 1975; las funciones que correspondieron al Instituto Nacional del Consumidor, y que por la extinción por fusión de dicho organismo con la Procuraduría, ahora pasan a ser propias de la misma; y por último las nuevas atribuciones que contempla este precepto.

Dentro de las nuevas atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor se encuentran:

- Poder actuar como perito y consultor en materia de calidad de bienes y servicios y elaborar estudios relativos (fracción X).
- Celebrar convenios y acuerdos de colaboración e información con autoridades federales, estatales y municipales, y entidades paraestatales, en beneficio de los consumidores.

Es importante tener presente que dos importantes nuevas atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor, se consignan fuera del Artículo 24 y que son:

- 1) Las acciones de grupo en representación de consumidores ante los tribunales competentes (Art. 26); y

2) La suspensión de la publicidad que viole las disposiciones de la ley (Art. 35).

El Artículo 24 en su fracción I, expresa más que una atribución, la función esencial de la Procuraduría Federal del Consumidor, que es 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.

En la legislación anterior se encontraban plasmadas las atribuciones de las unidades administrativas en el Reglamento del Capítulo Octavo de la Ley Federal de Protección al Consumidor así como en diversos Acuerdos y Decretos, sin embargo recientemente fueron publicados el Reglamento y el Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor en el Diario Oficial de la Federación de fecha 23 y 24 de agosto de 1994 respectivamente.

Nos vemos en la necesidad de aclarar que no sabemos del porqué se expidió tanto el Reglamento como el Estatuto, ya que ambos tienen las mismas partes, sin embargo y después de varias consultas con las personas que realizaron dichos ordenamientos, nos afirman que la publicación de ambos se debe a que la propia ley hace el señalamiento en el sentido de la existencia de los dos ordenamientos y que ellos tampoco reconocen o encuentran diferencia alguna entre uno y otro. Por lo que y una vez establecido este punto empezaremos por analizar las atribuciones de las unidades administrativas que se encuentran en el Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor, publicado

en el Diario Oficial de la Federación el 23 de agosto de 1994, y  
que contiene solamente cuatro capítulos los cuales son:

## **CAPITULO I.- DISPOSICIONES GENERALES**

En esta parte del Reglamento se hace referencia a la finalidad del mismo; que es la de establecer la organización de la Procuraduría Federal del Consumidor, para el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley Federal del Protección al Consumidor. De igual manera, se establecen las definiciones empleadas en el propio Reglamento y establece cuales son las unidades administrativas con que cuenta la Procuraduría y que ya han sido señaladas en el punto que antecede.

Se establece que las adscripciones y organización interna de las unidades administrativas de la Procuraduría, así como la distribución de las funciones previstas en la Ley que no se encuentren establecidas en el presente Reglamento se encontrarán en el Estatuto Orgánico de la Procuraduría.

Por último el presente capítulo establece de una manera muy clara y precisa la forma como serán suplidos los servidores públicos de la Procuraduría, en los casos de ausencias temporales.

## **CAPITULO II.- SUBPROCURADORES Y COORDINADORES GENERALES**

En este capítulo se establecen las atribuciones generales que tendrán, tanto los Subprocuradores como los Coordinadores Generales, sin hacer distinción alguno. Es decir son atribuciones que cada uno de los funcionarios que encabezan las citadas unidades administrativas tienen la obligación de

realizar, obviamente cada una de ellas en su ámbito de competencia.

Inmediatamente se encuentra un artículo que establece de una forma un poco más específica, las atribuciones que tendrán únicamente los Subprocuradores, ya sin incluir a los Coordinadores Generales, pero es importante señalar que en ningún momento establece atribuciones específicas a los Subprocuradores, toda vez que el artículo 10 del Reglamento es el que establece las atribuciones específicas del Subprocurador de Servicios al Consumidor, entre las cuales se encuentran las siguientes; sin que sean las únicas:

- II. Establece los lineamientos y criterios para promover y apoyar la constitución de organizaciones de consumidores y proporcionarles capacitación y asesoría.
- IV. Por acuerdo del Procurador, celebrar convenios con proveedores y consumidores y sus organizaciones para el logro de los objetivos de la Ley, y;
- VI. Suscribir las resoluciones administrativas y los laudos arbitrales.

De igual manera se señala de una forma particular las atribuciones con que cuenta el titular de la Subprocuraduría de Verificación y Vigilancia, las cuales son entre otras, las de establecer las políticas y lineamientos para ejercer las funciones de verificación y vigilancia en materia de precios y tarifas acordados, fijados, establecidos, registrados o

autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, o bien, a través de otras dependencias de la Administración Pública Federal.

También suscribirá todo tipo de resoluciones que se dicten dentro del ámbito de competencia de ésta Subprocuraduría, en los procedimientos por infracciones a la Ley, así como ordenar los trámites conducentes a su sustanciación, conforme a la propia Ley y los demás ordenamientos jurídicos que resulten aplicables.

Asimismo, se encuentra la Subprocuraduría Jurídica que será la encargada de presentar a consideración del Procurador, los proyectos de iniciativas de Leyes relacionados con las actividades de la Procuraduría, así como los proyectos de Reglamentos, Estatuto Orgánico y demás disposiciones jurídicas necesarias para la aplicación de la Ley. Otra de las atribuciones de esta Subprocuraduría es la de denunciar o formular querrela ante el Ministerio Público de los hechos que puedan ser constitutivos de delitos y que sean del conocimiento de la Procuraduría y ante las autoridades competentes, los actos que constituyan violaciones administrativas que afecten los intereses de los consumidores, así como también emitirá los lineamientos y criterios conforme a los cuales deberán sustanciarse y resolverse los recursos de revisión.

Posteriormente el Reglamento contiene las atribuciones específicas del Coordinador General de Investigación y Divulgación, que entre otras de sus atribuciones le compete la de

planear y establecer los programas de investigación, publicaciones, educación y uso de los medios de comunicación, con el propósito de informar a los consumidores sobre sus derechos, la calidad y mejores condiciones de compra de bienes y servicios; así como para orientar a la industria y al comercio respecto de las necesidades y problemas de los consumidores. De igual forma el Coordinador General propondrá al Procurador previo análisis de contenido, que ordene la suspensión o corrección de la publicidad que viole las disposiciones de la Ley y aplique las sanciones correspondientes.

El Artículo 14 del Reglamento establece en sus diversas fracciones, las atribuciones específicas con que cuenta el Coordinador General de Administración, en las cuales podrían resaltar las siguientes; establecer los criterios, sistemas y procedimientos para la administración de los recursos humanos, materiales y financieros de la propia Institución, también representara a la Procuraduría en los convenios y contratos en que sea parte y que afecte su presupuesto, y por último podemos decir que esta Coordinación va a dirigir los sistemas de adquisición y administración de recursos materiales y de servicios generales de la Institución, así como el de administración de los inmuebles que ocupe la Procuraduría.

### **CAPITULO III.- DIRECCIONES GENERALES**

A un nivel jerárquico inferior a las unidades administrativas señaladas con anterioridad se encuentran las Direcciones Generales, las cuales dependen, ya sea de cualquiera

de las Subprocuradurías o bien de las Coordinaciones Generales, esto se puede observar en el punto anterior del presente capítulo. En relación a las Direcciones Generales podemos decir que al frente de cada una de ellas habrá un Director General, quien será auxiliado para el despacho de sus asuntos por el personal a que se refiere el Artículo 4º, último párrafo del propio Reglamento. Y podemos señalar entre algunas de las atribuciones comunes las siguientes:

Planear, coordinar, controlar y evaluar las acciones derivadas de los programas a su cargo y del ejercicio de las atribuciones que les confiere el Reglamento y el Estatuto Orgánico, también podrán requerir a las autoridades, proveedores y consumidores la información necesaria para sustanciar los procedimientos previstos en la Ley.

Impondrán las medidas de apremio y las sanciones que procedan, en el ámbito de su competencia, pero también las podrán dejar sin efecto o reducirlas, así como proporcionar la asesoría y resolver las consultas de los consumidores y de proveedores respecto de sus derechos y obligaciones.

#### **CAPITULO IV.- DELEGACIONES**

La Procuraduría tendrá delegaciones en toda la República para mejor proveer sus asuntos, al frente de ellas habrá un Delegado, quien será nombrado y removido por el Procurador, y el cual será auxiliado para el despacho de sus asuntos por los servidores públicos que determine el Procurador.

Se establece que las Delegaciones no tendrán limitaciones respecto a la competencia por cuantía o por territorio de los asuntos que conozcan; y otras de sus atribuciones serán las de asesorar y orientar a los consumidores y proveedores en relación con sus derechos y obligaciones, también se encargarán de recibir y atender las reclamaciones que presenten los consumidores en contra de proveedores y quizá una de sus atribuciones principales es la de recibir y tramitar los contratos de adhesión que le sean presentados por proveedores, notificar a los interesados las modificaciones que deberán realizar al modelo de contrato presentado, así como en su caso, la inscripción del mismo en el Registro Público de Contratos de Adhesión y vigilar su cumplimiento.

Las Delegaciones quizá son las Unidades Administrativas que cuentan con un mayor número de atribuciones, en virtud de que la Procuraduría pretende desconcentrar todas sus funciones hacia cada una de sus Delegaciones, ya sean federales o metropolitanas. Podríamos seguir señalando una serie de atribuciones con que cuentan las Delegaciones, sin embargo, no lo consideramos oportuno ya que lo único que haríamos sería transcribir las diversas fracciones de los artículos 16 y 17 del Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor.

Ahora bien, por lo que respecta al Reglamento hemos tratado de resumirlo de una forma clara y precisa; señalando principalmente lo que a nuestro criterio es lo más importante; ahora nos toca señalar las atribuciones que tienen otras unidades

administrativas de la Procuraduría y que se encuentran en el Estatuto Orgánico de la Procuraduría.

El Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor, se compone por siete capítulos, el primero de ellos lleva por nombre:

#### **CAPITULO I.- DISPOSICIONES GENERALES**

Este primer capítulo lleva por nombre disposiciones generales, y contiene la finalidad del Estatuto Orgánico que es la de regular la adscripción y organización interna de las unidades administrativas de la Procuraduría, así como la distribución de las funciones previstas en la Ley entre dichas unidades. También en esta parte del Estatuto se establece una serie de términos o conceptos de lo que se debe entender por ciertas denominaciones que son constantemente utilizadas en el propio ordenamiento.

El artículo 3° del Estatuto Orgánico, establece la adscripción de las unidades administrativas, esto con el objeto de planeación, coordinación, control, seguimiento y evaluación de acciones, las unidades administrativas conducirán sus actividades en forma programada y con base en los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas que estén a cargo del organismo y que determine el Ejecutivo Federal, la Secretaría o el Procurador.

## **CAPITULO II.- PROCURADOR**

En este capítulo se establece tanto la competencia del Procurador que es la de representar, atender, tramitar y dar resolución a los asuntos que competan a la Procuraduría para su distribución y el desarrollo del trabajo; así como las atribuciones del mismo y que entre otras podemos señalar las siguientes:

El Procurador estará facultado para establecer, dirigir y controlar las políticas de la Procuraduría, propondrá al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos jurídicos necesarios para el cumplimiento de la Ley y otras disposiciones jurídicas concernientes a las relaciones de consumo. El Procurador también será el competente para expedir las Condiciones Generales de Trabajo con la intervención que legalmente compete al sindicato, asimismo podrá excitar a las autoridades competentes a que tomen las medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores y cuando lo considere pertinente publicar dicha excitativa.

## **CAPITULO III.- DIRECCIONES GENERALES**

En este capítulo se establecen al igual que en el Reglamento las atribuciones de las Direcciones Generales, la única diferencia, es que en el Reglamento se listan las atribuciones de las Direcciones Generales sin establecer en forma

específica a quien le corresponde, es decir son atribuciones que tienen todas las Direcciones Generales, y en el Estatuto Orgánico se hace la diferenciación de las atribuciones de cada una de las diversas Direcciones.

En primer término, se establecen las atribuciones con que cuenta la **Dirección General de Quejas y Conciliación**, y que son la de proponer y aplicar los lineamientos que deberán observar las Delegaciones para establecer los mecanismos de orientación, consulta y asesoría jurídica a los consumidores y proveedores respecto de sus derechos y obligaciones.

También propondrá los lineamientos para la aplicación de los medios de apremio por incumplimiento a los convenios conciliatorios celebrados ante la Procuraduría, es importante establecer que no son las únicas atribuciones de la Dirección, sin embargo consideramos que son las más importantes.

A continuación se encuentra la **Dirección General de Arbitraje y Resoluciones**, Dirección que cuenta entre otras con las siguientes atribuciones; definirá y propondrá los criterios para la formalización en las Delegaciones de los compromisos arbitrales entre consumidores y proveedores y para la conducción de juicios arbitrales y la emisión de sus laudos; también definirá y propondrá los lineamientos para la sustanciación y resolución en las Delegaciones de los recursos de revocación que se interpongan en contra de las resoluciones que se dicten durante el procedimiento arbitral, de igual forma emitirá los lineamientos para el uso de las medidas de apremio y para la

imposición, notificación y ejecución de sanciones, en los procedimientos por infracciones a la Ley.

Corresponde a la **Dirección General de Organización de Consumidores**, planear y formular los programas nacionales, así como los proyectos especiales de organización y capacitación de consumidores, también promoverá y apoyará la constitución de organizaciones de consumidores, proporcionándoles capacitación y asesoría y por último definirá los criterios para la asesoría y orientación en la formación de grupos de compras en común.

Una de las Direcciones Generales que cuenta con un número mayor de atribuciones, es sin duda la **Dirección General de Verificación y Vigilancia**, entre las cuales se encuentran las siguientes:

- Proponer y aplicar los lineamientos para el ejercicio de las funciones de verificación y vigilancia que realicen las Delegaciones en los términos de la Ley, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, el Reglamento de Distribución de Gas Licuado de Pétroleo, este Estatuto y las demás disposiciones jurídicas aplicables.
- Suscribir todo tipo de resoluciones que se dicten dentro del ámbito de su competencia, en los procedimientos por infracciones a la Ley, y ordenar los trámites conducentes a su sustanciación, conforme a la propia Ley y los demás ordenamientos jurídicos que resulten aplicables.

- Establecer los programas de verificación regionales y por rama de actividad económica que deban llevar a cabo las Delegaciones, y definir los lineamientos para el diseño e instrumentación de los programas especiales de verificación que realicen las mismas.
- definir los criterios y lineamientos que deban aplicar las Delegaciones para evaluar el desempeño del personal que realice actividades de verificación y vigilancia.

A continuación aparece la **Dirección General de Análisis de Prácticas Comerciales**, Dirección que deberá de coordinar la realización de investigaciones, estudios, análisis y encuestas referentes a las prácticas comerciales en que intervengan consumidores finales, así como las características y comportamiento regional de las mismas, tendrá la obligación de dirigir los estudios que permitan analizar las condiciones que imperan en el mercado de bienes y servicios de consumo básico, manteniendo un enlace directo con proveedores, cámaras y asociaciones cuya actividad implique la venta de bienes y la prestación de servicios, y tendrá que organizar y evaluar los bancos de información necesarios para el desarrollo de los estudios, investigaciones y encuestas propuestas, manteniendo actualizada la estadística correspondiente a verificación, precios, servicios y otras acciones relacionadas con los estudios.

Enseguida se encuentran las atribuciones que deberá llevar a cabo la **Dirección General Jurídica Consultiva**, y que

entre otras señalamos las siguientes; atender y resolver las consultas jurídicas que le presenten las Delegaciones y demás unidades administrativas de la Procuraduría y aquellas que, sobre los asuntos de la competencia de ésta le sean planteadas por terceros, también tendrá que formular y revisar los proyectos de iniciativas de leyes y de reglamentos, decretos, acuerdos, condiciones generales de trabajo y demás ordenamientos jurídicos relacionados con las actividades de la Procuraduría.

Esta Dirección tendrá que establecer los criterios técnicos y lineamientos para acreditar la personalidad o legitimación de las partes, en los procedimientos que se desarrollan ante la institución, y determinar los requisitos jurídicos que deben satisfacer los formatos, actas y demás documentos de uso habitual en la Procuraduría, y también, tiene la obligación de analizar y, en su caso, aprobar los proyectos de contratos de adhesión que presenten los proveedores e inscribirlos en el Registro Público de Contratos de Adhesión.

Compete a la **Dirección General de lo Contencioso y de Recursos**, la representación legal de la Procuraduría y del Procurador en todos aquellos litigios en los que sea parte la Procuraduría, tendrá que intervenir en los procedimientos judiciales, laborales y contencioso administrativos en los que la Procuraduría sea parte. Tendrá la obligación de denunciar o formular querrela ante el Ministerio Público de los hechos que puedan ser constitutivos de delitos y, ante las autoridades competentes los actos que constituyan violaciones administrativas y que afecten los intereses de los consumidores, asimismo

intervendrá en apoyo de la Coordinación General de Administración y de la Contraloría Interna, en las controversias de carácter laboral en las que participen las unidades de la Procuraduría y servidores públicos de la misma, y establecerá los criterios y lineamientos para el levantamiento de actas administrativas y las constancias de hechos referentes al personal.

A continuación entramos a analizar las atribuciones de la Dirección General de Coordinación de Delegaciones, que tendrá la obligación de establecer los criterios y lineamientos que regulen la operación interna de las Delegaciones de la Procuraduría, tendrá que supervisar, evaluar y controlar el funcionamiento interno de las Delegaciones de la Institución y fijará los criterios, de acuerdo con las políticas que determine el Procurador, para que las Delegaciones concerten y coordinen acciones con otras representaciones de dependencias y entidades federales localizadas dentro de su circunscripción, con gobiernos estatales y municipales y con organismos privados y sociales y por último servirá de enlace entre las unidades centrales de la Procuraduría y las Delegaciones, para la aplicación de políticas, estrategias y procedimientos que dicten las primeras para el buen funcionamiento de las Delegaciones, independientemente de la comunicación directa que puedan establecer con los Subprocuradores y los Coordinadores Generales en ejercicio de las atribuciones establecidas en el Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor.

Ahora bien, entremos a las atribuciones que tiene conferida la Dirección General de Programación, Organización y

**Presupuesto.** Iniciamos diciendo que esta Dirección tiene que integrar y consolidar la estructura programático-presupuestal de la Procuraduría y asignar a las unidades centrales de la institución, así como a cada una de las delegaciones, el Presupuesto que les corresponda, conforme a sus atribuciones, programas de trabajo y actividades.

Coordinará la elaboración y mantendrá actualizado el Manual General de Organización de la Procuraduría, así como el dictaminar y difundir las estructuras orgánicas, registrar y difundir los manuales específicos de organización por unidad, los manuales de procedimientos, los manuales de servicios al público y las guías técnicas; y asesorar en materia de organización y de procedimientos a las unidades centrales y delegaciones.

Formalizará los convenios y contratos en los que la Procuraduría sea parte, así como los demás documentos que impliquen actos de administración y que afecten su presupuesto, conforme a los lineamientos que fije el Procurador.

A continuación aparece la Dirección General de Recursos Humanos y Materiales, quien estará encargada de aplicar las disposiciones jurídicas y normas administrativas en materia de planeación, aprovechamiento y control de los recursos humanos y materiales de la Procuraduría, también deberá expedir los lineamientos y criterios para la administración de los recursos humanos y materiales con que cuenten las Delegaciones de la institución, aplicará y vigilará el cumplimiento de las Condiciones Generales de Trabajo de la Procuraduría, y de los

demás instrumentos normativos internos a través de los cuales se regulen las relaciones de la Procuraduría con sus trabajadores, además elaborará el Programa Interno de Protección Civil y vigilará el cumplimiento de las metas y programas establecidos de conformidad con lo dispuesto en el Programa Nacional diseñado por la Secretaría de Gobernación.

#### **CAPITULO IV. - COORDINACIONES**

Después de haber señalado las atribuciones específicas que corresponden a cada una de las diferentes Direcciones Generales, vamos a establecer las atribuciones específicas para las Coordinaciones, empezando con la **Coordinación de Investigación** cuyas atribuciones son las siguientes:

- Diseñar, instrumentar y supervisar la realización de investigaciones, estudios y análisis de carácter técnico-científico sobre las características y cualidades de los productos y servicios que se ofrecen en el mercado.
- Coordinar y practicar investigaciones socioeconómicas y de mercado con objeto de evaluar la oferta de bienes y servicios, así como la composición de la demanda y la conducta de los diferentes sectores de la población.
- Proponer mecanismos de cooperación con otras dependencias y organismos públicos, privados y sociales que realicen investigaciones sobre bienes y servicios a nivel nacional e internacional.

Posteriormente aparece la **Coordinación de Publicaciones** la que esta encargada de coordinar e instrumentar el programa de publicaciones de la Procuraduría, también tiene la obligación de establecer los mecanismos de financiamiento de los proyectos editoriales de la institución, con objeto de producir materiales competitivos en el mercado y de utilidad para la población y por último establecerá los convenios de intercambio de información de publicaciones especializadas en materia de consumo.

Otra de las Coordinaciones existentes es la de **Radio y Televisión**, la cual será la competente para diseñar, dirigir, organizar y supervisar y en su caso, realizar la programación y la producción de los materiales audiovisuales de la Procuraduría, así como establecer sus formas de difusión. De igual forma promoverá la realización de convenios con dependencias y entidades públicas y organismos privados para la realización y difusión de programas de radio y televisión sobre relaciones de consumo. Asimismo establecerá los lineamientos para que las Delegaciones realicen investigaciones sobre la calidad de productos a nivel regional.

Luego se establecen las atribuciones específicas para la **Coordinación de Educación para el Consumo**, entre las cuales se establecen las siguientes:

- Coordinar, realizar, evaluar y proponer los lineamientos de los proyectos de carácter educativo destinado a orientar y modificar hábitos y prácticas de consumo, y conformar una nueva cultura del consumo.

- Proponer la realización de programas de radio y televisión, publicaciones e investigaciones específicas, conforme a las necesidades de orientación y educación de la población consumidora.
- Apoyar y dar seguimiento a las peticiones de organismos internacionales y dependencias afines de otros países, en materia de educación para el consumo, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

#### **CAPITULO V.- UNIDAD DE PROGRAMAS DEL SECTOR SOCIAL**

Este capítulo se refiere a las atribuciones específicas de la Unidad de Programas del Sector Social, la cual esta encargada de coordinar las relaciones entre la Procuraduría y las instancias y organizaciones del sector social. Proponer al Procurador programas y actividades en materia de organización, capacitación, representación y defensa común de los intereses de agrupaciones del sector social como consumidores y también podrá ordenar o realizar los estudios necesarios para conocer las opiniones de los consumidores respecto de las diversas disposiciones jurídicas que regulan la protección al consumidor y hacerlas del conocimiento del Procurador.

#### **CAPITULO VI.- CONTRALORIA INTERNA**

Una de las unidades administrativas más importantes de la Procuraduría es su Contraloría Interna, la cual entre algunas de sus atribuciones destacan las que a continuación señalamos;

tendrá que vigilar y comprobar mediante los programas de auditoría establecidos por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el cumplimiento de las disposiciones y lineamientos de control y fiscalización emitidos por las autoridades competentes, y poner a consideración del Procurador las observaciones y recomendaciones que resulten, así como, en su caso, el seguimiento para su cumplimentación. También debe supervisar la aplicación en las diferentes áreas de la Procuraduría de las disposiciones jurídicas y normas en materia de administración y aprovechamiento de los recursos financieros, humanos y materiales y formular las recomendaciones procedentes. Y quizá la más importante de sus atribuciones es la de recibir, investigar y atender las quejas y denuncias que se presenten en contra de servidores públicos de la Procuraduría y, en su caso, iniciar los procedimientos de fincamiento de responsabilidad administrativa, así como hacer del conocimiento de la Dirección General de lo Contencioso y de Recursos los hechos que presuntamente constituyan delito.

También deberá proporcionar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación la información y reportes que deben ser entregados, de conformidad con la normatividad aplicable.

#### **CAPITULO VII.- UNIDAD DE COMUNICACION SOCIAL**

Por último aparece la unidad de comunicación social, dentro del Estatuto Orgánico de la Procuraduría, mismo que establece entre otras atribuciones la de formular, proponer y

ejecutar los programas de comunicación social, imagen institucional y relaciones públicas de la Procuraduría. Conducirá e instrumentará de conformidad con los lineamientos que fije el Procurador, las relaciones de la Institución con los medios de comunicación social. Tendrá también que elaborar los boletines, materiales audiovisuales y gráficos y demás elementos informativos que requiera opinión pública sobre los programas y acciones de la Procuraduría que se difunda a través de los medios de comunicación y divulgar la información referente a la Procuraduría y aquella que sea de interés para la misma entre los servidores públicos y las unidades administrativas de la Institución.

### **3.6 ATRIBUCIONES DEL PROCURADOR FEDERAL DEL CONSUMIDOR.**

De acuerdo al Art. 28 de la Ley Federal de Protección al Consumidor que establece que el Procurador Federal del Consumidor será designado por el Presidente de la República y señala que el nombramiento debe recaer en una persona que satisfaga los siguientes requisitos :

- 1.- Ser ciudadano mexicano
- 2.- Tener título de licenciado en derecho
- 3.- Haberse desempeñado en forma destacada en cuestiones profesionales, de servicio público o académicas relacionadas sustancialmente con la materia de la ley.

Para efecto de lo anterior el primer requisito se debe acreditar conforme a lo dispuesto por el Art. 34 Constitucional.

El segundo requisito es indispensable desde el punto de vista de las atribuciones que debe ejercer el Procurador Federal del Consumidor. El titular de la Procuraduría es el jefe de los abogados que el gobierno federal ha puesto al servicio de los intereses y derechos de los consumidores y, por lo mismo, debe ser un profesionista del derecho. Esta preparación profesional es indispensable para estar en condiciones de dirigir el organismo descentralizado encargado de prestar asesoría jurídica y, de ser necesario, representar los intereses de los consumidores ante los tribunales y las autoridades administrativas.

El ejercicio del cargo de Procurador Federal del Consumidor supone necesariamente el conocimiento especializado de

las ciencias jurídicas, particularmente del derecho constitucional, del derecho administrativo, del derecho privado y del derecho procesal, para la toma de decisiones y la aprobación de estrategias en materia de protección al consumidor.

Por eso se explica que en el mismo precepto, además del título de licenciado en derecho, se establece como requisito que la persona que se pretenda designar Procurador se haya destacado en el ejercicio profesional, en el servicio público o en actividades académicas, todas ellas sustancialmente relacionadas con la materia de la Ley.

El Art. 27 de la Ley Federal de Protección al Consumidor señala:

"El Procurador Federal del Consumidor tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Representar legalmente a la Procuraduría;
- II.- Nombrar y remover al personal al servicio de la Procuraduría, señalándole sus funciones y remuneraciones;
- III.- Crear las unidades que se requieran para el buen funcionamiento de la Procuraduría y determinar la competencia de dichas unidades, de acuerdo con el estatuto orgánico;
- IV.- Informar al Secretario de Comercio y Fomento industrial sobre los asuntos que sean de la competencia de la Procuraduría;

- V.- Proponer el anteproyecto de presupuesto de la Procuraduría y autorizar el ejercicio del aprobado;
- VI.- Aprobar los programas de la entidad;
- VII.- Establecer los criterios para la imposición de sanciones que determina la ley, así como para dejarlas sin efecto, reducirlas, modificarlas o conmutarlas, cuando a su criterio se preserve la equidad; observando en todo momento lo dispuesto por el artículo 132 del presente ordenamiento;
- VIII.- Delegar facultades de autoridad y demás necesarias o convenientes en servidores públicos subalternos, sin perjuicio de su ejercicio directo. Los acuerdos relativos se publicarán en el Diario Oficial de la Federación;
- IX.- Fijar las políticas y expedir las normas de organización y funcionamiento de la Procuraduría;
- X.- Expedir el estatuto orgánico de la Procuraduría, previa aprobación del Secretario de Comercio y Fomento Industrial; y
- XI.- Las demás que le confiere esta ley y otros ordenamientos.

Para el Dr. Ovalle, estas atribuciones pueden agruparse en los cuatro rubros siguientes:

- "1) La Representación legal de la Procuraduría, que corresponde al Procurador y , su ausencia, a los servidores públicos que determine el reglamento respectivo (fracción I);

- 2) **Las atribuciones administrativas para el nombramiento y remoción del personal al servicio de la Procuraduría, la creación de unidades necesarias y la presentación de informes al Secretario de Comercio y Fomento Industrial (fracciones II, III Y IV);**
- 3) **Las atribuciones relacionadas con el presupuesto y los programas de la Procuraduría (fracciones V y VI), y**
- 4) **Las atribuciones normativas, que consisten en establecer criterios para la imposición de sanciones, delegar facultades de autoridad, fijar las políticas y expedir las normas de organización y funcionamiento y el estatuto orgánico de la Procuraduría, previa aprobación del Secretario de Comercio y Fomento Industrial (fracciones VII, VIII, IX y X)."**(22)

---

(22) Ovalle Favela José. Comentarios a la Ley Federal de Protección al Consumidor. Ed. McGraw-Hill. Serie Jurídica. 1a. edic. México. 1994. pág. 72.

### 3.7 OBLIGACIONES DEL PROCURADOR FEDERAL DEL CONSUMIDOR

Así como el Procurador Federal del Consumidor tiene facultades, también tiene obligaciones como servidor público que es, y quedará sujeto a la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, de acuerdo al Artículo 108 Constitucional que en su primer párrafo señala:

"Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".

El Art. 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala como obligaciones para todo servidor público, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales:

- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause

la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.

- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia.
- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión.
- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.
- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designo o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones.
- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba.
- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público
- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios.
- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones

comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función.

- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial.
- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la Institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquella pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.
- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.
- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, sin la autorización previa y específica.

CAPITULO IV

## **CAPITULO IV**

### **ANALISIS JURIDICO DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR**

#### **4.1 PROCEDIMIENTOS ESTABLECIDOS EN LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.**

El presente capítulo tiene como objetivo primordial conocer los diversos procedimientos con que cuenta la Ley Federal de Protección al Consumidor, siendo éstos:

- 1) Procedimiento Conciliatorio (el más utilizado dentro en la Procuraduría Federal del Consumidor).
- 2) Procedimiento Arbitral.
- 3) Procedimiento por Infracciones a la Ley.

Pretendemos que el presente capítulo contenga diversas aportaciones jurídicas, las cuales creemos que se deben traducir en reformas a la Ley y a los propios criterios establecidos por las máximas autoridades de la institución.

Este trabajo ha sido elaborado con base en los diversos precedentes y criterios jurisprudenciales dictados por las autoridades competentes para ello, como son los Tribunales Colegiados de Circuito y en algunos casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es por ello que consideramos que nuestras propuestas contienen todo un sustentó legal, faltando únicamente la realización de las reformas correspondientes a la Ley en

comento, dichos precedentes o tesis jurisprudenciales se encuentran al final del presente trabajo para que puedan ser consultadas de así requerirse.

Iniciaremos señalando que la Ley Federal de Protección al Consumidor contempla tres diversos procedimientos, el conciliatorio, el arbitral y por último el procedimiento por infracciones a la Ley, teniendo en común los tres procedimientos, que en contra de las resoluciones derivadas de cualquiera de ellos, tendrán como medio de defensa el recurso de revisión o de revocación (para el caso del procedimiento arbitral), el recurso de revisión se encuentra previsto en el capítulo XV y el recurso de revocación en el capítulo XIII, sección tercera de la Ley.

Iniciaremos nuestro estudio señalando aquellos aspectos que son generales para cualquiera de los tres procedimientos establecidos en la Ley Federal de Protección al Consumidor.

La Procuraduría recibirá las reclamaciones de los consumidores, siendo la reclamación el acto por medio del cual el consumidor inicia el procedimiento ante la Procuraduría.

Con el fin de facilitar a los consumidores el ejercicio de sus derechos, el primer párrafo del artículo 99 de la Ley Federal de Protección al Consumidor prevé que las reclamaciones pueden presentarse en forma escrita, oral o por cualquier otro medio idóneo, con lo cual el legislador permite la utilización de la vía telefónica, el fax y cualquier otro medio que sea apto para transmitir a la Procuraduría la reclamación del Consumidor.

Los requisitos de contenido que exigen las tres fracciones del artículo 99 son mínimas y son los esenciales para que se pueda identificar al reclamante, al proveedor, el bien o servicio sobre el que recaiga la reclamación y los hechos en que se basa ésta; el consumidor también deberá expresar la pretensión o reclamación específica que tenga contra el proveedor como son:

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

La reclamación podrá presentarse a elección del consumidor ante cualquiera de las Delegaciones siguientes:

- 1) La del lugar en que se haya originado el hecho motivo de la reclamación.
- 2) La del domicilio del consumidor, y
- 3) La del domicilio del proveedor.

"Por hecho motivo de la reclamación puede entenderse tanto el acto de consumo, es decir, el acto a través del cual el consumidor adquiere los bienes u obtiene los servicios; como los hechos que impliquen un incumplimiento a las obligaciones asumidas en el acto de consumo o a las disposiciones de la Ley y demás ordenamientos jurídicos que emanen de ella" (23)

---

(23) Ovalle Favela José. Comentarios a la Ley Federal de Protección al Consumidor. Ed. McGraw-Hill. Serie Jurídica. 1a. edic. México 1994. pág.198

La Procuraduría rechazará de oficio las reclamaciones notoriamente improcedentes.

Para que la Procuraduría pueda desechar de plano una reclamación se requiere que de la simple lectura de ésta resulte la causa notoria de improcedencia, además se requiere que dicha causa sea notoria, es decir, manifiesta e indudable, de tal modo que quien desecha la reclamación tenga la plena certeza de que ésta no puede sustanciarse conforme al procedimiento conciliatorio.

Pueden ser causa de improcedencia:

- a) Por lo que se refiere a la Procuraduría Federal del Consumidor, la incompetencia manifiesta e indudable de dicho organismo público descentralizado, por no tratarse de un acto de consumo entre proveedor y consumidor, sujeto a la Ley Federal de Protección al Consumidor.
- b) Por lo que concierne al Consumidor, puede ocurrir que de manera evidente e indudable de la propia reclamación resulte que no se trata de un consumidor final sino de un consumidor intermediario, al que no se le otorga la protección de la Ley.
- c) Y por lo que toca al Proveedor, cuando en la reclamación se advierta que se dirija contra una operación o servicio prestado por alguna de las Instituciones y Organizaciones Fiancieras así como los servicios profesionales que no sean de carácter mercantil, señalados en el artículo 5° de la Ley.

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

Es decir, el consumidor puede ejercer sus derechos ante la Procuraduría sin que este ejercicio le vaya a causar el perjuicio de que continúen corriendo los plazos de prescripción para ejercer esos mismos derechos ante los tribunales competentes.

Una vez hecha la recepción y registro de la reclamación, la Procuraduría notificará al proveedor dentro de los quince días siguientes. Este plazo de quince días carece de relevancia jurídica para la defensa del consumidor, por lo que su incumplimiento no afecta en modo alguno las formalidades esenciales del procedimiento, en cambio no ocurre lo mismo para el proveedor a quien por lo menos se le deberá notificar con cuatro días antes de la audiencia de conciliación como lo señala el artículo 111 de Ley Federal de Protección al Consumidor, para que se le de la oportunidad adecuada y razonable a fin de poder presentar su informe sobre la reclamación y comparecer a dicha audiencia.

Las notificaciones que realice la Procuraduría serán personales:

- 1) Cuando se trate de la primera notificación
- 2) Cuando se trate del requerimiento de un acto a la parte que deba cumplirlo.

- 3) Cuando se trate de notificación de laudos arbitrales.
- 4) Cuando se trate de resoluciones que impongan un medio de apremio o una sanción.
- 5) Cuando la Procuraduría notifique al acreedor haber recibido cantidades en consignación.
- 6) Cuando la autoridad lo estime necesario; y
- 7) En los demás casos que disponga la ley.

Como se puede ver en los cinco primeros incisos tienen en común que se trata de notificaciones de actos en los que la Procuraduría impone a la parte respectiva una obligación o una carga, por lo que la notificación personal tiene como objetivo que pueda cumplir con la obligación o liberarse de la carga; o bien, que haga valer los medios de impugnación que correspondan; los dos incisos restantes dejan a consideración de la autoridad cuando lo estime necesario o cuando lo disponga la ley en que casos deberá ser personal la notificación.

Por lo que se refiere al cómputo de los plazos en la Ley Federal de Protección al Consumidor, el artículo 108 prevé que los plazos establecidos en días se entenderán naturales, (es decir, incluyendo los días inhábiles), salvo que la ley expresamente disponga lo contrario. En caso de que el día en que concluya el plazo sea inhábil se entenderá que concluye el día hábil inmediato siguiente.

Consideramos que en algunos casos resulta un tanto perjudicial el hecho que se consideren hasta los días inhábiles en el cómputo de los plazos; por ejemplo en el caso del art. 111

que señala que deberán existir cuatro días cuando menos entre la fecha de la notificación de la reclamación al proveedor y la audiencia de conciliación, como una garantía para que el proveedor tenga una oportunidad razonable para preparar su informe y comparecer a la audiencia, se puede reducir a dos días hábiles si en dicho plazo se incluyen los dos días de un fin de semana y en ocasiones a un solo día hábil si sumamos al fin de semana la eventualidad de otro día inhábil.

Otro aspecto importante por señalar viene siendo la Representación, la cual se encuentra contemplada en el art. 109 que señala:

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

De la lectura anterior podemos apreciar que por lo que respecta a las personas físicas todo puede resumirse a una carta-poder firmada ante dos testigos, sin que sea necesario ratificar ni la firma del otorgante ni las de los testigos, ni tampoco se distingue el monto del asunto, es decir dicha carta-poder será suficiente para acreditar la representación de una persona física ante la Procuraduría Federal del Consumidor, cualquiera que sea el monto del asunto.

En el caso de las personas morales todo queda reducido única y exclusivamente al poder otorgado ante notario público, cuando consideramos que debería tomar en cuenta las demás formas que

autoriza la legislación civil como son: la carta-poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario público, ante los jueces o autoridades administrativas correspondientes o en razón del monto del asunto.

#### 4.1.1 PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO.

A continuación realizaremos el análisis jurídico del procedimiento conciliatorio establecido en la Ley Federal de Protección al Consumidor, el cual se encuentra establecido dentro del capítulo XIII, sección segunda, artículos 111 a 116.

Por lo que damos inicio con lo preceptuado en el artículo 111 de la Ley, mismo que dispone:

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

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

De este artículo presentamos a su consideración las siguientes críticas. En relación a las notificaciones personales éstas no se encuentran reguladas en ninguna parte o precepto de la multicitada Ley, solamente el artículo 104 en sus siete fracciones establece en que casos las notificaciones se realizarán en forma personal, pero en ningún momento regulan de una forma clara y pormenorizada la forma de realizarlas, así como tampoco se establece la supletoriedad de algún Código de Procedimientos para estos casos, sin embargo la Procuraduría aplica indebidamente la supletoriedad del Código Federal de

Procedimientos Civiles o del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (tratándose en materia de arrendamiento sólo para el Distrito Federal), con lo cual no estamos de acuerdo, toda vez que la Ley debe contener un capítulo específico en el que se reglamente la forma de llevar a cabo las notificaciones personales y en general de cualquier índole. Además es importante señalar que en cuanto al plazo otorgado al proveedor para que pueda rendir su informe relacionado con los hechos y comparecer a la audiencia de conciliación, creemos que los cuatro días pueden resultar razonables sólo si se computarán los hábiles. Sin embargo, de acuerdo con lo que dispone el artículo 108, el plazo debe ser entendido de cuatro días naturales, por lo que incluye tanto días hábiles como inhábiles; según el texto de este artículo, los cuatro días se deben contar a partir del día siguiente de la fecha de notificación de la reclamación al proveedor.

El último párrafo del artículo 108 autoriza que la conciliación se lleve a cabo no sólo a través de la audiencia, sino también por comunicación telefónica o por cualquier otro medio idóneo, supuesto en el cual deberán ratificarse por escrito los compromisos adquiridos por las partes. En este caso el procedimiento de conciliación se agiliza al utilizarse esta clase de comunicaciones, pero por razones de seguridad jurídica el resultado tiene que formalizarse por escrito.

Ahora bien, en lo referente al artículo 112 mismo que expresa:

"Artículo 112. En caso de que el proveedor no se presente a la

audiencia o no rinda informe relacionado con los hechos, se le impondrá medida de apremio y se citará a una segunda audiencia, en un plazo no mayor de 10 días, en caso de no asistir a ésta se le impondrá una nueva medida de apremio y se tendrá por presuntamente cierto lo manifestado por el reclamante.

En caso de que el reclamante no acuda a la audiencia de conciliación y no presente dentro de los siguientes 10 días justificación fehaciente de su inasistencia, se tendrá por desistido de la reclamación y no podrá presentar otra ante la Procuraduría por los mismos hechos."

Este es quizá uno de los artículos más utilizado y aplicado dentro de la Procuraduría, sin embargo es también uno de los que más carecen de técnica jurídica ya que podemos manifestar, y en un total desacuerdo el hecho de que el artículo en mención hace referencia a la obligatoriedad del proveedor de rendir un informe relacionado con los hechos, sin que en ningún momento se establezca si este informe se debe presentar por escrito o en forma verbal; si debe ser presentado en original y en su caso con cuantas copias, en caso de requerirse por escrito; ante quien o quienes debe presentarse o bien a quien debe dirigirse, en fin podemos concluir que en lo referente al informe sólo se especifica lo relacionado a las sanciones a que puede hacerse acreedor el proveedor en caso de no rendirlo. En la práctica la Procuraduría ha tratado de subsanar esta laguna de la Ley, pero lamentablemente sólo ha logrado erradicarla parcialmente, ya que los formatos que utiliza la Procuraduría para citar a los proveedores establecen, que con fundamento en

el artículo 112 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, se le requiere para que comparezca y rinda por escrito y por duplicado un informe relacionado con los hechos señalando el día y hora en que debe de comparecer a la audiencia, pero esto lo hacen sin ningún fundamento legal ya que el artículo 112 de la Ley, en ningún momento determina dicha situación, y aun así se sigue dejando en estado de indefensión al proveedor toda vez que no se le indica ante quien o quienes debe presentarse así como a quien debe dirigirse el multicitado informe.

El artículo 113 establece las funciones del conciliador.

"Artículo 113.- El conciliador expondrá a las partes un resumen de la reclamación y del informe presentado, señalando los elementos comunes y los puntos de controversia, y las exhortará para llegar a un arreglo. Sin prejuzgar sobre el conflicto planteado, les presentará una o varias opciones de solución."

En este precepto se describen los deberes que corresponden al conciliador. En primer término, debe exponer a las partes un resumen de la reclamación y del informe presentado. En ese resumen el conciliador debe poner de manifiesto a las partes cuáles son los puntos en los que existe acuerdo entre ellas y, sobre todo, los puntos de divergencia o controversia. Por último, el conciliador debe proponer a las partes una o varias opciones de solución, las cuales deben tener como premisas esenciales tanto el respeto a los derechos y obligaciones que se deriven de la Ley y del acto de consumo, tanto en la equidad, entendida como el justo equilibrio entre las partes.

El artículo 114 de la Ley faculta al conciliador para requerir a las partes la presentación de los medios de prueba que estime necesarios para sustanciar el procedimiento conciliatorio, con independencia del derecho que las partes tienen para probar los hechos expuestos en la reclamación y en el informe.

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

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

En el artículo 115 de la Ley se podría encabezar como irrecurribilidad de acuerdos de trámite y que aprueben convenios. Con la finalidad de que el procedimiento conciliatorio se desarrolle de la manera más ágil y eficiente, el primer párrafo del artículo 115 prevé que los acuerdos de trámite que emita el conciliador no admitirán recurso alguno. Consideramos que por acuerdo de trámite deben entenderse todas aquellas determinaciones dirigidas fundamentalmente a impulsar el procedimiento conciliatorio, y que no impliquen la afectación de los derechos esenciales de las partes.

En este sentido, es acuerdo de trámite el que señala día y hora para la celebración de la audiencia de conciliación, aún con el apercibimiento de Ley, pues este apercibimiento no afecta

por sí solo los derechos sustantivos de la parte a la que se dirige; en cambio, la imposición de la medida de apremio ya no es un acuerdo de mero trámite, sino un acto de autoridad que afecta los derechos esenciales de la parte a la que se le impuso.

También es un acuerdo de trámite el que emite el conciliador dejando a salvo los derechos de las partes y poniendo fin al procedimiento conciliatorio. El párrafo segundo de este artículo establece el criterio fundamental que debe tener en cuenta el conciliador para determinar si se aprueba o no un convenio celebrado por las partes, el cual consiste en que el convenio no infrinja lo dispuesto por la Ley Federal de Protección al Consumidor o cualquier otra disposición legal. De conformidad con lo que establece el artículo 110 párrafo primero, los convenios aprobados por la Procuraduría tienen fuerza de cosa juzgada, contra el acuerdo que los apruebe no se admite ningún medio de impugnación.

El artículo 116 de la Ley, mismo que podemos titular de la terminación del procedimiento conciliatorio, ya que el mismo determina que el procedimiento conciliatorio puede terminar tanto si las partes llegan a un convenio conciliatorio aprobado por la Procuraduría, en los términos previstos en los artículos 110 y 115, o también si las partes manifiestan su voluntad de no celebrar ningún acuerdo conciliatorio, siendo que es éste el supuesto contemplado en el artículo 116. En esta hipótesis, el conciliador debe invitar a las partes a que sometan sus diferencias al arbitraje, y a que designen a la Procuraduría como árbitro o bien a algún árbitro oficialmente reconocido. Es claro

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

Por último, en caso de que las partes no estén de acuerdo en someter sus diferencias al arbitraje, el conciliador debe dictar una resolución en la que ponga fin al procedimiento conciliatorio y deje a salvo los derechos de las partes que intervinieron para que los hagan valer en la vía y forma que corresponda.

Si del expediente del procedimiento conciliatorio se puede deducir o inferir que el proveedor incurrió en una violación a la Ley Federal de Protección al Consumidor, se podrá ordenar el inicio del Procedimiento por infracciones a la Ley, establecido en el artículo 123 de la misma.

Es importante también que señalemos que en la práctica jurídica de la Dirección General de lo Contencioso y de Recursos, se desechan los recursos de revisión interpuestos en contra de las notificaciones realizadas a los proveedores para que acudieran a las diversas audiencias dentro del procedimiento conciliatorio argumentando, consideramos erróneamente, que se debe de promover incidente de nulidad.

No estamos de acuerdo con dicha interpretación toda vez que la Ley Federal de Protección al Consumidor solamente contempla el recurso de revisión como medio de defensa de las determinaciones que afecten los derechos de las partes dictadas por la Procuraduría Federal del Consumidor.

#### 4.1.1.1 EFECTOS JURIDICOS DE LA CONCILIACION

Conciliación.- "Es el acuerdo a que llegan las partes en un proceso, cuando existe controversia sobre la aplicación o interpretación de sus derechos, que permite resulte innecesario dicho proceso. Es así mismo el acto por el cual las partes encuentran una solución a sus diferencias y la actividad que sirve para ayudar a los contendientes a encontrar el derecho que deba regular sus relaciones jurídicas." (24)

Como se desprende del párrafo anterior la conciliación es un acuerdo de voluntades de las partes en conflicto con el fin de llegar a una solución para dirimir las controversias existentes entre ellas.

En la Ley Federal de Protección al Consumidor, se ha fijado un procedimiento conciliatorio que abarca de los artículos 111 a 116; este procedimiento se prevé para el caso de reclamaciones en contra de proveedores.

Este procedimiento se inicia cuando el consumidor interpone su queja ante la Procuraduría Federal del Consumidor; organismo que solicita un informe al proveedor, advirtiendo las consecuencias de su omisión (se le impone una medida de apremio y se tomará como presuntamente cierto lo manifestado por el reclamante en caso de inasistencia del proveedor); asimismo cita a las partes (proveedor y consumidor) a una audiencia de

---

(24) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano Tomo A-CH. Ed. UNAM-Porrúa. 5a. edic. México 1992. pág. 568.

conciliación, en la cual el conciliador expondrá a las partes un resumen de la reclamación y del informe presentado, señalando los elementos comunes y los puntos de controversia, exhortando a las mismas a llegar a un arreglo conciliatorio. El conciliador sin prejuzgar sobre el conflicto planteado podrá presentar una o varias opciones de solución al conflicto; el conciliador podrá suspender cuando lo estime pertinente o a instancia de ambas partes, la audiencia de conciliación hasta en dos ocasiones, tanto consumidor como proveedor podrán aportar las pruebas que estimen necesarias para acreditar los elementos de la reclamación y del informe.

En caso de que las partes lleguen a conciliar, celebrarán un convenio, el cual será aprobado por la Procuraduría siempre y cuando no vaya en contra de la ley o de las buenas costumbres. La Procuraduría citará de nueva cuenta al Proveedor y Consumidor a efecto de que se demuestre que se dió caval cumplimiento al convenio, de ser así la Procuraduría turnará el expediente al Archivo General como asunto total y definitivamente concluido.

En caso de que no se haya dado caval cumplimiento al convenio se iniciará el procedimiento por infracciones a la ley, dejando a salvo los derechos de la parte consumidora para que los haga valer en la vía y forma que más convenga a sus intereses (el consumidor puede demandar vía jurisdiccional el cumplimiento del convenio ya sea en la vía de apremio o en juicio ejecutivo civil a elección del interesado).

Para el caso de que tanto proveedor como consumidor no hayan conciliado sus intereses o no hayan celebrado convenio ante la procuraduría, el conciliador exhortará a las partes para que designen como árbitro a la Procuraduría o a algún árbitro oficialmente reconocido o designado por las partes para solucionar el conflicto.

En caso de no aceptar el arbitraje se dejarán a salvo los derechos de ambas partes; iniciando la Procuraduría el Procedimiento por Infracciones a la Ley en contra del proveedor.

La interposición de la queja ante la Procuraduría trae como consecuencia la interrupción de la prescripción para ejercitar las acciones legales correspondientes, de conformidad con el Artículo 102 de la Ley Federal de Protección al Consumidor que señala:

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

#### 4.1.1.2 DIFERENCIA ENTRE CONVENIO Y CONTRATO

El Código Civil vigente define y hace la diferencia entre lo que es un convenio y un contrato; en su artículo 1792 define al convenio como "El acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones".

Por su parte el artículo 1793 define al contrato de la siguiente forma:

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

Como se desprende de la lectura anterior de las definiciones de nuestro Código Civil, el género es el convenio y la especie es el contrato.

El Diccionario Jurídico Mexicano define al convenio y al contrato de la siguiente manera:

"Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones. Es pues, un género particular de actos jurídicos en el que el acuerdo de voluntades tiene por objeto un interés jurídico referido a la transmisión, modificación, creación o extinción de derechos y obligaciones. Los contratos son una especie de este género." (25)

---

(25) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo A-CH. Ed. UNAM-Porrúa. 5a. edic. México 1992. pág. 796

"Contrato es un acto jurídico bilateral que se constituye por el acuerdo de voluntades de dos o más personas que producen ciertas consecuencias jurídicas (creación o transmisión de derechos y obligaciones) debido al reconocimiento de una norma de derecho. Sin embargo, tiene una doble naturaleza pues también presenta el carácter de una norma jurídica individualizada." (26)

Como se desprende de las definiciones del Código Civil y del Diccionario Jurídico, se puede sacar por exclusión que el convenio en sentido estricto es el que modifica o extingue derechos y obligaciones; sin dejar de lado que los dos son actos jurídicos tendientes a la producción de efectos de derecho sancionados por la ley.

Todo contrato para su existencia requiere como elementos esenciales el consentimiento y el objeto que pueda ser materia del contrato.

En cuanto a la solemnidad también es un elemento de existencia de los actos jurídicos pero en México, en principio no existen los contratos solemnes y por ello el legislador no incluyó a la solemnidad entre sus requisitos de existencia; sin embargo si existen otros actos jurídicos solemnes como lo es el matrimonio.

En cuanto a los requisitos de validez del contrato los señala el artículo 1795 del Código Civil en sentido contrario, el cual expresa:

-----  
(26) Op. cit. pág. 691

**El contrato puede ser invalidado:**

- I.- Por incapacidad legal de las partes o de una de ellas;
- II.- Por vicios del consentimiento
- III.- Porque su objeto, o su motivo o fin, sea ilícito;
- IV.- Porque el consentimiento no se haya manifestado en la forma que la ley establece.

#### 4.1.1.3 EL CONVENIO COMO COSA JUZGADA.

Es conveniente explicar ¿qué se entiende por cosa juzgada? para que con posterioridad se explique el convenio celebrado ante la Procuraduría Federal del Consumidor como cosa juzgada.

Podemos entender por cosa juzgada la inmutabilidad de lo resuelto en las sentencias o resoluciones firmes; se configura sólo cuando una sentencia o resolución final debe considerarse firme, es decir, cuando no puede ser impugnada por los medios ordinarios o extraordinarios de defensa.

En este orden de ideas y de conformidad con el artículo 110 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, los convenios aprobados y los laudos emitidos por la Procuraduría Federal del Consumidor 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 civil a elección del interesado.

Por su parte el artículo 500 del Código de Procedimientos Civiles para el D.F. señala lo siguiente:

"Procede la vía de apremio a instancia de parte, siempre que se trate de la ejecución de una sentencia o de un convenio celebrado en el juicio, ya sea por las partes o por terceros que hayan venido al 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."

En relación al juicio ejecutivo, el interesado para que se cumplimente el convenio celebrado ante la Procuraduría Federal del Consumidor, puede optar por este juicio de conformidad con el artículo 443 fracc. VI que señala:

"Para que el juicio ejecutivo tenga lugar se necesita un título que lleve aparejada ejecución.

Traen aparejada ejecución:

VI.- Los convenios celebrados en el curso de un juicio ante el juez, ya se de las partes entre sí o de terceros que se hubieren obligado como fiadores, depositarios, o cualquier otra forma."

Lo anterior se ve ratificado por el art. 444 del Código de Procedimientos Civiles para el D.F. que expresa:

"Las sentencias que causan ejecutorias 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".

Por lo que podemos concluir que un convenio celebrado y aprobado por la Procuraduría Federal del Consumidor puede cumplimentarse por la vía de apremio o por el juicio ejecutivo civil a elección del interesado, ya que en los dos casos trae aparejada ejecución o se considera como cosa juzgada.

#### 4.2 PROCEDIMIENTO ARBITRAL.

Ahora corresponde analizar al Procedimiento Arbitral, mismo que se encuentra contemplado en el capítulo XIII, sección tercera, artículos 117 a 122 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

De este procedimiento podemos señalar en primer término que el artículo 117 de la Ley establece que "La Procuraduría podrá actuar como árbitro cuando los interesados así la designen y sin necesidad de reclamación o procedimiento conciliatorio previos. Este precepto permite que la Procuraduría pueda ser designada árbitro por las partes o interesados sin necesidad de que haya habido una reclamación o procedimiento conciliatorio previo. De modo que las partes pueden designar a la Procuraduría como árbitro en un conflicto determinado tanto si el consumidor presentó con anterioridad alguna reclamación o siguió el procedimiento conciliatorio, o bien si no lo hizo. La Procuraduría tendrá la obligación de que la designación del árbitro se haga constar en un acta que deberá contener claramente los puntos esenciales de la controversia y si el arbitraje se debe resolver de estricto derecho o en amigable composición, como podemos observar la Ley establece dos tipos de arbitraje, mismos que más adelante veremos.

El acuerdo de las partes para someterse al arbitraje puede adoptar la forma de una cláusula compromisoria incluida en un contrato o la forma de un acuerdo independiente (compromiso arbitral), según lo que dispone el artículo 1416, fracción I, del

Código de Comercio, de conformidad con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 1993. El artículo 1423 del propio Código permite que el acuerdo de arbitraje, que debe constar por escrito, pueda consignarse en documento formado por las partes o en un intercambio de cartas, telex, telegramas, que dejen constancia de dicho acuerdo, o aun en un intercambio de escritos de demanda y contestación en los que la existencia de un acuerdo sea afirmada por una parte sin ser negada por la otra.

Sin embargo, el artículo 118 de la Ley exige, como requisito de validez, que el acuerdo arbitral en el que las partes designen como árbitro a la Procuraduría conste precisamente en un acta levantada por la propia Institución, en la que se señalen con precisión los puntos esenciales de la controversia y se especifique si el arbitraje deberá ser resuelto conforme a las reglas del derecho sustantivo vigente (arbitraje de derecho) o bien conforme a la equidad (amigable composición).

A estas dos formas de resolver en el arbitraje se refieren los artículos 119 y 120 de la Ley, respectivamente y que con posterioridad analizaremos.

Por último analizaremos el laudo arbitral emitido por la Procuraduría o por el árbitro designado por las partes, mismo que deberá cumplimentarse, en su caso, iniciar su cumplimentación dentro de los quince días siguientes a la fecha de su notificación, salvo pacto en contrario.

El artículo 121 señala el plazo de quince días (naturales, conforme al artículo 108) contados a partir de la fecha de notificación del laudo arbitral emitido por la Procuraduría Federal del Consumidor o por árbitro designado por las partes, para que se cumpla o se inicie su cumplimiento, plazo que puede ser modificado por convenio de las partes.

El artículo 128 de la Ley sanciona la infracción al artículo con multa por el equivalente de una hasta 2500 veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal. Independientemente de lo anterior, el artículo 110 faculta al interesado en el cumplimiento del laudo arbitral emitido por la Procuraduría para promover su ejecución ante los tribunales competentes en la vía de apremio o en juicio ejecutivo, a elección del promovente.

Se ha discutido ampliamente acerca de si el laudo arbitral constituye o no un acto de autoridad, particularmente para poder determinar si procede o no interponer el juicio de amparo en su contra.

A partir de la ejecutoria pronunciada el 26 de mayo de 1993, en el amparo promovido por la Compañía Mexicana de Petróleo "El Aguila", S.A., la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que "el árbitro no es un funcionario del Estado, no tiene jurisdicción propia o delegada; las facultades con que se encuentra investido, se derivan de la voluntad de las partes, expresada de acuerdo con la Ley y aunque la sentencia o laudo arbitral, no puede revocarse

por la voluntad de las partes o interesados, no es por sí misma ejecutiva. El laudo sólo puede convertirse en ejecutivo, por la mediación de un acto realizado por un Órgano jurisdiccional. El laudo sólo puede refutarse como una obra lógica jurídica, que es acogida por el Estado, si se realiza en la materia y formas permitidas por la Ley" (Semanao Judicial de la Federación, Quinta Epoca, T.XXXVIII, p. 424).

Con base en este criterio, la Tercera Sala ha considerado que, en virtud de que las funciones de los árbitros no son públicas ni aquéllos pueden ser considerados autoridades del Estado, sus resoluciones y laudos no son actos de autoridad, por lo que no pueden impugnarse a través del juicio de amparo, el cual sólo puede promoverse en contra de la resolución del juez competente que ordene la ejecución del laudo arbitral (Semanao Judicial de la Federación, Quinta Epoca, T. CII, p.424).

En términos generales, tanto el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la mayor parte de los Tribunales Colegiados de Circuito han considerado que las resoluciones que emite la Procuraduría Federal del Consumidor cuando actúa como árbitro no son actos de autoridad, por lo que no procede el juicio de amparo contra el laudo; sólo puede promoverse éste en contra de la resolución que dicte el juez competente ordenando la ejecución del laudo. Algunos tribunales colegiados han estimado que si en el laudo emitido por la Procuraduría se llega a apereibir a la parte condenada de que de no cumplir con el laudo, se le aplicarán los medios de apremio o las sanciones administrativas, entonces el laudo sí se convierte

en un acto de autoridad, contra el cual podrá interponerse la demanda de amparo.

Nos parece que los anteriores criterios son congruentes con la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dado al arbitraje.

Sin embargo, no esta de acuerdo con ésta interpretación el criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el cual afirma que los laudos emitidos por la Procuraduría Federal del Consumidor son actos de autoridad, y por tanto, reclamables en juicio de amparo, por considerar que son unilaterales, imperativos y coercitivos. Para llegar a estas conclusiones, el Primer Tribunal Colegiado desconoce los criterios sustentados por el Pleno y la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la naturaleza del arbitraje y llega a equiparar al arbitraje con la jurisdicción, con descuido de sus evidentes diferencias. Por último, este Tribunal estima que la Procuraduría Federal del Consumidor es una autoridad jurisdiccional, en contra del criterio sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, que transcribimos al final del presente trabajo junto con otros precedentes y tesis de jurisprudencia, criterio este último, que compartimos porque deslinda con precisión la función jurisdiccional de las funciones que competen a la Procuraduría Federal del Consumidor.

El laudo no es un acto unilateral porque deriva del acuerdo arbitral celebrado por las partes; no es un acto que el

árbitro imponga unilateralmente a las partes, sino un acto convenido previamente por éstas. Precisamente este acuerdo previo de las partes es la fuente de la obligatoriedad del laudo, el cual no es imperativo y coercible por sí mismo, sino sólo hasta que el juez competente ordena su ejecución, si estima que se encuentra apegado a derecho (artículos 1461 al 1463 del Código de Comercio y 632 y 633 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal). Para sustentar todo lo aquí manifestado hemos decidido transcribir todas aquellas tesis o precedentes de jurisprudencia que se aplican al caso concreto, transcripciones que se encuentran al final del presente trabajo recepcional.

#### 4.2.1 ARBITRAJE EN AMIGABLE COMPOSICION

El arbitraje de equidad o mejor conocido como arbitraje en amigable composición se encuentra establecido en el artículo 119 de la Ley, mismo que establece, " En la amigable composición se fijarán las cuestiones que deberán ser objeto del arbitraje y el árbitro tendrá libertad para resolver en conciencia y a buena fe guardada, sin sujeción a reglas legales, pero observando las formalidades esenciales del procedimiento. El árbitro tendrá la facultad de allegarse todos los elementos que juzgue necesarios para resolver las cuestiones que se le hayan planteado. No habrá términos ni incidentes."

A partir del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal de 1932 se fusionaron en el arbitraje dos formas distintas de resolver el conflicto: el arbitraje de derecho (o como también se le llama, de "estricto derecho", lo cual podría hacer suponer que hay un "no estricto derecho"), en el cual el árbitro debe resolver el conflicto aplicando las reglas del derecho vigente; y el arbitraje de equidad, (o como también se le llama "en conciencia", o "amigable componedor"), es facultado expresamente por las partes para que decida la controversia sin apegarse a las reglas del derecho vigente, sino con base en criterios de "equidad" o "en conciencia y a buena fe guardada", como lo indica el artículo 119.

En este artículo la no sujeción a las reglas legales no se limita al laudo arbitral, como ocurre normalmente, sino que parece extenderse al procedimiento, y se indica como único límite

a las facultades del árbitro de equidad el respeto a las formalidades esenciales del procedimiento.

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

Un arbitraje sin procedimiento previo a "la conciencia y buena fe guardada" el árbitro sería, por sí solo, violatorio precisamente de las formalidades esenciales del procedimiento que exige el párrafo segundo del artículo 14 Constitucional, precepto al que no puede sustraerse el árbitro de equidad, pues es evidente que los derechos otorgados por la Constitución no son renunciables.

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

#### **4.2.2 ARBITRAJE EN ESTRICTO DERECHO.**

Ahora bien, el artículo 120 de la Ley establece que en el juicio arbitral de estricto derecho las partes formularán compromiso en el que fijarán las partes o fases del procedimiento que convencionalmente establezcan, aplicándose supletoriamente el Código de Comercio y a falta de disposición de dicho Código, el ordenamiento procesal civil local aplicable.

De acuerdo a los comentarios vertidos con anterioridad, en el arbitraje de estricto derecho, el árbitro debe resolver el conflicto con apego a las reglas del derecho vigente. De manera similar a lo que ocurre con el arbitraje de equidad, en el arbitraje de estricto derecho aparecen confundidos el laudo y el procedimiento, ya que la sujeción al derecho no se limita al laudo arbitral sino que se extiende también al procedimiento arbitral. Por tal razón, en este último se prevé que se aplicarán las estipulaciones convencionales de las partes y supletoriamente las disposiciones del Código de Comercio. La referencia al ordenamiento procesal civil local, como texto supletorio, es innecesaria, en virtud de que el artículo 1054 del Código de Comercio ya la previene.

#### 4.3 PROCEDIMIENTO POR INFRACCIONES A LA LEY.

Como tercer y último procedimiento establecido en la Ley Federal de Protección al Consumidor tenemos al Procedimiento por Infracciones a la Ley, que se encuentra regulado en la sección cuarta del mismo capítulo XIII y que comprende solamente dos artículos, el 123 y 124.

Empezaremos por analizar el artículo 123 de la Ley, mismo que establece: "Para la imposición de las sanciones a que se refiere esta ley, la Procuraduría notificará al presunto infractor de los hechos motivo del procedimiento y le otorgará un término de diez días hábiles para que rinda pruebas y manifieste por escrito lo que a su derecho convenga. En caso de no rendirlas, la Procuraduría resolverá conforme a los elementos de convicción de que disponga.

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

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

La Procuraduría resolverá dentro de los quince días siguientes".

Este artículo regula el procedimiento que debe seguir la Procuraduría Federal del Consumidor antes de poder imponer una sanción a quien se pruebe haber incurrido en una infracción a la Ley. Este precepto tiene como finalidad esencial otorgar la garantía de audiencia a la persona que puede ser afectada por la imposición de la sanción, respetando las formalidades esenciales del procedimiento establecidas en el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este procedimiento puede derivarse tanto de una reclamación formulada por un consumidor en la que no haya obtenido un convenio conciliatorio, como también de una denuncia de conformidad con los artículos 97 y 124 de la propia Ley.

La primera condición que debe satisfacer el procedimiento consiste en la notificación al presunto infractor por parte de la Procuraduría, de los hechos motivo del procedimiento, es decir, de la supuesta infracción a la Ley, para que tenga una oportunidad razonable de defensa. Esta notificación deberá ser personal de acuerdo a lo que dispone el artículo 104, fracción I de la Ley, notificación que consideramos se realiza de una forma deficiente y arbitraria, sin embargo esto es parte de crítica en la parte referente a notificaciones. En la propia notificación se debe hacer saber al probable infractor que tiene un plazo de diez días hábiles para ofrecer las pruebas que estime pertinentes y hacer las manifestaciones "que a su derecho convenga". Aunque el párrafo primero del artículo 123 confiere este plazo para rendir pruebas, es claro que para que el probable

infractor pueda aportar dichas pruebas, es indispensable que la autoridad primero resuelva sobre su admisión, como lo señala el párrafo segundo del mismo artículo. Una vez que la Procuraduría admita las pruebas, deberá señalar al oferente el término o el plazo dentro del cual tendrá que practicarlas. En consecuencia, la segunda condición que debe cumplir el procedimiento por infracciones a la Ley, consiste en otorgar al probable infractor una oportunidad razonable para ofrecer y aportar las pruebas pertinentes, las cuales deberán ser valoradas conforme a derecho por la autoridad en su resolución. La tercera condición que debe satisfacer este procedimiento es la que establece el artículo 123 tercer párrafo, que consiste en que la Procuraduría otorgue al probable infractor un plazo de dos días para que formule sus alegatos.

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

Asimismo, el artículo 24 del ordenamiento antes citado, establece que la Procuraduría podrá solicitar al reclamante en los procedimientos conciliatorio o arbitral o, en su caso, al denunciante, aporten pruebas a fin de acreditar la existencia de violaciones a la Ley.

Este precepto otorga a la Procuraduría la facultad para solicitar a la persona que haya presentado la denuncia o la reclamación, de las cuales se derive el procedimiento por infracciones a la Ley, que aporten las pruebas que demuestren la existencia de la infracción a la Ley objeto de la denuncia o la reclamación.

Creemos de suma importancia el hecho de destacar, que efectivamente este es el procedimiento establecido por la Ley Federal de Protección al Consumidor, sin embargo en la práctica no se dan tales elementos, ya que todo proveedor que no haya querido someterse al arbitraje o bien llegar a un convenio conciliatorio, automáticamente de conformidad con los criterios internos de la Procuraduría se le considera como un infractor y no como un presunto infractor, por lo que continuamente se ejerce una presión en contra del proveedor a efecto de que concilie para que no sea sancionado, sin embargo la experiencia nos ha dejado observar que todos aquéllos proveedores que cuentan con una dirección jurídica fuerte hacen caso omiso de las resoluciones administrativas, así como de las observaciones de la Procuraduría, y con ello no se logra cumplir o alcanzar los objetivos propios de la institución siendo, quizá el caso más palpable y real Teléfonos de México siendo ésta la empresa más requerida y sancionada por la Procuraduría, sin embargo cuando dicha empresa acude al Tribunal Fiscal de la Federación en demanda de nulidad en un alto porcentaje de los casos le son favorables las resoluciones.

#### **4.3.1 CRITERIOS Y FUNDAMENTO LEGAL PARA LA IMPOSICION DE SANCIONES.**

De conformidad con el artículo 27 fracción VII de la Ley Federal de Protección al Consumidor, los criterios para la imposición de sanciones que determina la ley, así como para dejarlas sin efectos, reducir las, modificarlas o conmutarlas, son atribuciones del titular de la Procuraduría Federal del Consumidor; cabe señalar que hasta la fecha no se han emitido tales criterios, por lo que al imponer una sanción solamente se hace observando lo preceptuado por el artículo 132 de dicho ordenamiento que expresa:

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

- I. La condición económica del infractor;
- II. El carácter intencional de la infracción;
- III. Si se trata de reincidencia;
- IV. La gravedad de la infracción; y
- V. El perjuicio causado al consumidor o a la sociedad en general."

Por lo que proponemos los siguientes criterios para la imposición de sanciones:

## **I. IMPOSICION DE SANCIONES**

### **1. PRESUPUESTOS**

Las sanciones administrativas sólo podrán imponerse cuando se haya seguido en contra del proveedor el procedimiento por infracciones a la Ley previsto en el artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, de tal modo que se le hayan notificado personalmente los hechos motivo del procedimiento y se le hayan otorgado las oportunidades para aportar pruebas y formular alegatos. El único supuesto que no es necesario agotar en todo este procedimiento es el contemplado en el segundo párrafo del artículo 128, cuando se trate de alimentos básicos sujetos a precios máximos, pues en este caso sólo se requiere conceder al proveedor un plazo de 24 horas para que manifieste lo que a su derecho convenga, antes de imponer la sanción.

Para que se pueda imponer la sanción se requiere que en el procedimiento haya quedado demostrada alguna de las violaciones previstas en los artículos 126, 127 y 128 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

### **2. REQUISITOS FORMALES**

La resolución que imponga una sanción administrativa, como acto de autoridad que es, debe satisfacer plenamente los requisitos de fundamentación y motivación legal que establecen los artículos 16 de la Constitución y 131 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Para cumplir con el requisito de la fundamentación legal, la resolución deberá expresar con precisión los preceptos legales aplicables al caso, particularmente aquellos que hayan sido violados por el proveedor y los que establezcan la sanción correspondiente, así como la disposición jurídica que confiera competencia a la autoridad que impone la sanción. Es pertinente que se cite la fracción, el inciso o el párrafo en su caso, del precepto legal que se invoque. Si se trata de infracciones a las Normas Oficiales Mexicanas, se deben citar los datos de identificación de la misma y la fecha en que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Para cumplir con el requisito de motivación, en la resolución se deben analizar las actas levantadas, la denuncia, reclamación y todas las demás pruebas y constancias que obren en el expediente respectivo. La autoridad deberá valorar las pruebas aportadas de acuerdo con las reglas contenidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicable supletoriamente conforme a lo que dispone el artículo 138 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Para que se satisfaga lo que dispone el artículo 16 de la Constitución, es necesario que en la resolución se demuestre que los preceptos legales invocados son aplicables a la infracción administrativa imputada a la parte proveedora; es decir, que existe adecuación entre las razones de derecho y los motivos de hecho en que se base la resolución.

### 3. INDIVIDUALIZACION DE LA SANCION

La Ley establece tres tipos de sanciones:

- 1) Multa para las infracciones previstas en los artículos 126, 127 y 128;
- 2) Clausura para las infracciones particulares graves a que se refiere el segundo párrafo del artículo 128 y para la reincidencia, conforme a lo establecido en los artículos 129 y 130; y
- 3) Arresto administrativo también para el supuesto de reincidencia.

Es claro que, de acuerdo con el principio de la legalidad, sólo se podrá imponer la sanción administrativa que corresponda a cada una de las infracciones señaladas en los artículos 126, 127 y 128.

Una vez determinado el tipo de sanción aplicable conforme a estos preceptos, la autoridad deberá analizar y valorar en su resolución los criterios de individualización que establece el artículo 132 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, para determinar cuál es la cuantía de la sanción específica que impone (en días de salario mínimo, días de clausura y horas de arresto), dentro de los límites mínimos y máximos que se indican en los preceptos legales citados.

Los criterios que para individualizar las sanciones prevé el artículo 132, tienen como presupuesto la existencia de la infracción administrativa, por lo que no son elementos

constitutivos de ésta, sino circunstancias que agravan o atenúan la sanción administrativa aplicable.

**A) LA CONDICION ECONOMICA DEL INFRACTOR.**

Esta se establecerá con base en la información que contenga el expediente, bien sea que la haya proporcionado el infractor por iniciativa propia o le haya sido requerida. Asimismo, dicha información podrá estar contenida en algún otro expediente, cuando exista reincidencia, por lo que deberá hacerse referencia a tal circunstancia.

La Procuraduría con base en el artículo 13 de la Ley, podrá requerir al presunto infractor para que le proporcione la información necesaria que permita a ésta, establecer su condición económica. En el mismo documento se le apercibirá de que de no atender el requerimiento, la Procuraduría determinará la condición económica con base en los elementos del expediente correspondiente.

La información que podrá requerirse al infractor: la declaración anual al Impuesto Sobre la Renta de los dos ejercicios anteriores, tomándose en cuenta el rubro correspondiente a Utilidad Fiscal; últimas seis declaraciones por pago del Impuesto al Valor Agregado; último Balance y, en su caso, Estado Financiero auditado.

Establecidas las condiciones económicas, se debe procurar que haya correspondencia entre éstas y el tipo o cuantía

de la sanción a imponer y proporcionalidad con el valor del asunto en el que se cometió la infracción.

**B) EL CARACTER INTENCIONAL DE LA INFRACCION.**

Para determinar el carácter intencional de la infracción, la autoridad debe cerciorarse o analizar, si la conducta objeto de infracción reúne las siguientes características:

- a) Que el presunto infractor llevó a cabo la conducta o la ejecutó teniendo conocimiento de que lo que hacía constituía una infracción a una ley administrativa;
- b) Que pudo prever el resultado del acto realizado, y
- c) Que previó el resultado pero no tomó los cuidados necesarios para evitar el acto.

Así la intencionalidad del infractor se podrá establecer a partir de los elementos que consten en el expediente, los cuales deben ser detallados precisa y claramente, señalando la relación causal entre la conducta y su consecuencia, al imponerse la sanción.

A manera de ejemplo de tales elementos, se pueden citar: la buena o mala disposición del infractor ante el consumidor o ante la autoridad, en cualquiera de los procedimientos previstos por la Ley, así como la buena o mala disposición del infractor para corregir el acto u omisión previstos como infracción en la Ley.

En la determinación de la intencionalidad no se deberá tomar en cuenta si la infracción la cometió el titular de la negociación o alguno de sus dependientes.

**C) SI SE TRATA DE REINCIDENCIA.**

Esta debe ser fundada y motivada conforme a lo que dispone el artículo 130 de la Ley de la materia, es decir, habrá reincidencia cuando el infractor comete dos o más violaciones al mismo precepto legal durante el transcurso de un año, y de acuerdo con el mismo precepto ese periodo se contará a partir del día en que se cometió la primera infracción. Lo anterior se tomará en cuenta siempre y cuando las resoluciones que determinen la existencia de dichas infracciones hayan quedado firmes, esto es que no hayan sido revocadas o nulificadas por un Tribunal. Esto se puede constatar con la revisión de las constancias que obren en los archivos de la Procuraduría. De darse el supuesto mencionado, el monto de la sanción se podrá duplicar en términos del artículo 129 del ordenamiento legal invocado.

**D) LA GRAVEDAD DE LA INFRACCION.**

Para determinar este elemento, se deben considerar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se cometió la infracción. Asimismo, se debe atender básicamente a las consecuencias que produjo y no a las que teórica e hipotéticamente podría haber producido, es decir, la gravedad de una infracción debe medirse por las consecuencias reales o

perjuicios reales ocasionados, de tal manera que debe precisarse el monto o valor de la reclamación o infracción.

#### **E) EL PERJUICIO CAUSADO AL CONSUMIDOR O A LA SOCIEDAD EN GENERAL.**

Este se precisará con base en la constancia del expediente, al analizar la pérdida o deterioro que sufrió el consumidor o la sociedad en su patrimonio, es decir, de alguno de sus bienes o derechos. Es claro que debe determinarse que la conducta ilícita es la causa inmediata y directa de esa pérdida o deterioro.

#### **II. CONDONACION, REDUCCION O COMMUTACION DE SANCIONES.**

Conforme lo prevé el artículo 134 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la autoridad que impuso alguna sanción tiene la facultad discrecional de condonarla, reducirla o conmutarla; atento a lo anterior, dicha discrecionalidad sólo estará sujeta a los requisitos de procedencia siguientes:

1. Que sea a petición de parte interesada o mediante su representante legal formulada por escrito.
2. Que exista constancia de que la reclamación se encuentra totalmente satisfecha o que de no ser así, sea por causas imputables al consumidor, o que las irregularidades detectadas en el acta de verificación y/o inspección hayan sido corregidas por el proveedor y comunicadas a la autoridad de la Procuraduría que conoció del asunto.

### III. CRITERIOS.

Para resolver la solicitud de condonación, reducción o conmutación de una sanción, además de apreciar las circunstancias especiales del caso que motivaron la imposición de las mismas, se deberán valorar también las constancias de autos de las que se desprenda que el proveedor:

1. Haya satisfecho totalmente la reclamación del consumidor o subsanado con prontitud, la conducta u omisión constitutiva de las infracciones detectadas en el acta de verificación o vigilancia.
2. Se condujo con una actitud conciliatoria y con disponibilidad manifiesta para dar satisfacción a la reclamación o corregir las infracciones detectadas en el acta de verificación o vigilancia.
3. Haya tenido buena disposición y trato respetuoso para las autoridades de esta Procuraduría y/o la cooperación proporcionada para el desahogo de la audiencia de conciliación o la realización de las diligencias de verificación y/o vigilancia respectivas.
4. Haya comunicado y probado fehaciente y oportunamente a la autoridad, los motivos o razones que le impidieron cumplir, en caso de que exista convenio suscrito ante la Procuraduría o conste en el expediente la manifestación de voluntad del proveedor de realizar determinado acto a favor del consumidor.

5. Acredite la existencia de las circunstancias que argumenta como fundamento y justificación de su petición.

6. Que no sea reincidente.

#### **IV. CONDONACION Y/O LIMITES MAXIMOS DE REDUCCION DE MULTAS.**

Las circunstancias clasificadas en los numerales del 1 al 5 en el punto anterior, representan cada una un valor del 10% de reducción y el punto número 6 tiene un valor del 20%. En caso de surtirse todas las atenuantes referidas, el total de reducción conforme a estos criterios será de un 70%, quedando a discreción de la autoridad que impuso la sanción el determinar, por equidad, mayor porcentaje de reducción cuando se aporten otros elementos.

Si el proveedor que solicita la condonación o reducción de la sanción fuese reincidente, sólo se podrá reducir la sanción hasta un 50%, atento a las circunstancias señaladas en el punto III de estos criterios que se den en el caso.

#### **V. CONDONACION, REDUCCION O COMUTACION DE LA SANCION DE CLAUSURA.**

Sólo se podrán reducir o conmutar las sanciones de clausura atendiendo a lo dispuesto en el artículo 128 de la ley de la materia, y a los criterios del Procurador contenidos en los puntos II y III.

Cumplidos los supuestos de los criterios referidos, queda a discreción de la autoridad que impuso la clausura el condonarla por equidad.

## **VI. RESOLUCION.**

La autoridad dictará resolución expresa respecto de la petición formulada, con fundamento en la Ley Federal de Protección al Consumidor y se motivará conforme a los hechos y circunstancias del caso, valoradas a la luz de las constancias de autos, pruebas ofrecidas, los presentes criterios y a la equidad que podemos definir como la aplicación prudente de la ley al caso concreto; dentro de un plazo que no exceda de TREINTA DIAS naturales, y tratándose de clausuras dentro de las SETENTA Y DOS horas, ambos contados a partir del día siguiente de la presentación del escrito que contenga la solicitud.

El oficio mediante el cual se resuelva la solicitud respectiva no admitirá reconsideración de la autoridad que la resolvió.

### **FUNDAMENTO LEGAL**

Para la imposición de sanciones el fundamento legal se encuentra contenido en los artículos 125 a 134 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

#### **4.3.2 RECURSOS ADMINISTRATIVOS.**

Los recursos administrativos son los procedimientos de impugnación a través de los cuales los particulares afectados por un acto administrativo pueden combatir su validez o su legalidad y solicitar una nueva resolución que anule, revoque o modifique el acto impugnado.

La Ley Federal de Protección al Consumidor contempla como medios de impugnación a las resoluciones emitidas por la Procuraduría Federal del Consumidor, los siguientes recursos:

##### **1.- RECURSO DE REVOCACION.**

Se encuentra contenido en el artículo 122, segundo párrafo que establece: "Las resoluciones que se dicten durante el procedimiento arbitral admitirán como único recurso el de revocación, que deberá resolverse por el árbitro designado en un plazo no mayor de 48 horas. El laudo arbitral sólo estará sujeto a aclaración dentro de los dos días siguientes a la fecha de su notificación".

El recurso de revocación es aplicable a todos los juicios arbitrales que se sigan con fundamento en la ley, por lo que el árbitro designado (que puede serlo la Procuraduría, el "oficialmente reconocido" y cualquier otro), sólo debe admitir el recurso de revocación contra resoluciones dictadas durante el procedimiento arbitral, pero no admitirá ningún recurso contra el laudo.

La aclaración al laudo arbitral a que hace referencia, debe solicitarse dentro de los dos días siguientes a la fecha de su notificación, esta aclaración no es en sentido estricto un recurso o un medio de impugnación, porque no tiene como finalidad la modificación del laudo, sino solamente que se precise algún concepto, dato, fecha, cantidad, etc. o cumplir cualquier omisión en que se haya incurrido en el laudo, pero sin variar su sentido.

## **2.- RECURSO DE REVISION.**

El recurso de revisión se encuentra regulado en los artículos 135 a 143 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, y podemos decir que es un recurso administrativo vertical en el sentido de que debe ser resuelto por el órgano superior jerárquico que determine el Procurador, esto no implica que necesariamente deba de ser resuelto por el superior inmediato a la autoridad que haya emitido la resolución impugnada, sino por aquel que determine el Procurador, mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación.

El recurso de revisión es considerado como un medio de anulación, en virtud de que el superior jerárquico, puede decidir sobre la nulidad o la validez del acto impugnado; por otro lado es también considerado como un medio de sustitución porque el superior jerárquico se coloca en la misma situación de la autoridad que emitió el acto impugnado, ya sea para confirmar, revocar o modificar dicho acto.

Las resoluciones administrativas impugnables a través del recurso de revisión son aquellas que dicte la Procuraduría en los procedimientos conciliatorio y por infracciones a la ley, las resoluciones que se dicten en el procedimiento arbitral, incluyendo el laudo, no podrán ser impugnadas a través del recurso de revisión, por no tener un carácter administrativo.

Debemos de considerar que de acuerdo con el artículo 115 de la ley, los acuerdos de trámite que emita el conciliador, así como el acuerdo que apruebe el convenio conciliatorio, no admitirán recurso alguno, tampoco serán impugnables por el recurso de revisión las resoluciones que se dicten como consecuencia del mismo.

El recurso de revisión deberá interponerse por escrito dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que surta efecto la notificación de la resolución recurrida, dicho escrito deberá precisar:

- La resolución administrativa que se impugna indicando los datos de identificación del expediente, autoridad que emitió la resolución y fecha de ésta.
- Expresar los agravios que le cause la resolución impugnada.
- Además deberá acompañar al escrito, el documento que acredite la representación en el caso de que el promovente lo haga a nombre de otra persona.
- El escrito deberá estar firmado por el promovente del recurso.
- Ofrecer las pruebas que estimen pertinentes, con excepción de la confesional, acompañando los documentos relativos.

Si las pruebas ameritan desahogo, éste se deberá realizar en un plazo no menor de ocho ni mayor de treinta días, concluido el periodo probatorio, la autoridad resolverá dentro de los quince días siguientes.

**Imprudencia del recurso de revisión.**

El recurso de revisión será improcedente en los siguientes casos:

- En contra de laudos arbitrales.
- Cuando se presente fuera de tiempo.
- Cuando no se acredite fehacientemente la personalidad con que se actúa.
- Cuando no este suscrito, a menos que se firme antes del vencimiento del término para interponerlo.
- En contra de las resoluciones administrativas que dicte el Procurador Federal del Consumidor, pues siendo el titular del organismo descentralizado no tiene superior jerárquico que resuelva.

De conformidad con el artículo 141 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, " La interposición del recurso de revisión suspenderá la ejecución de la resolución impugnada en cuanto al pago de multas. Respecto de cualquier otra clase de resoluciones administrativas y de sanciones que no sean multa, la suspensión sólo se otorgará si concurren los siguientes requisitos:

- I. Que la solicite el recurrente;
  - II. Que el recurso haya sido admitido;
  - III. Que de otorgarse no implique la continuación o consumación de actos u omisiones que ocasionen infracciones a esta ley;
- Y
- IV. Que no se ocasionen daños o perjuicios a terceros en términos de esta ley, a menos que se garanticen éstos en el monto que fije la autoridad administrativa.

Contra la resolución emitida para resolver algún recurso no procederá otro.

## ACUERDO DE UNIDAD PARA SUPERAR LA EMERGENCIA ECONOMICA (AUSES)

### 1. El gobierno federal informó a los sectores productivos:

- a) El pasado 22 de diciembre el Banco de México, después de una considerable disminución de la reserva de divisas del país, dejó de intervenir en el mercado cambiario. La demanda de dólares era mucho más grande que la oferta y, dado el uso de reservas internacionales que a lo largo de 1994 hubo de efectuar dicha institución para mantener la política cambiaria, se llegó a un punto en el que ya no fue prudente cubrir la diferencia con sus propias reservas. Sostener entonces el tipo de cambio habría conducido a ulteriores pérdidas de reservas internacionales, reduciendo aún más el margen de maniobra disponible para hacer frente a la nueva situación. El exceso de demanda de divisas se tradujo en una significativa y abrupta devaluación del peso.
- b) Durante varios años nuestras importaciones han sido mucho mayores que nuestras exportaciones. La diferencia entre las importaciones y las exportaciones de mercancías y servicios fue de casi 25 mil millones de dólares en 1992, 23 mil millones en 1993, y se calcula cercana a 28 mil millones en 1994. Esta diferencia constituye el déficit en la cuenta corriente que, como proporción del producto interno bruto, representó casi el 8 por ciento en 1994.
- c) Desequilibrios de este orden se han observado durante varias etapas en países con economías exitosas. En estos países ello

no ha causado inquietud en los mercados porque los flujos de capital se han dado en forma de inversión extranjera directa o de créditos a largo plazo. Sin embargo, en México una proporción elevada de esos flujos se dio mediante la inversión en instrumentos financieros de corto plazo. Este hecho produjo una situación peligrosa al surgir entre algunos inversionistas la preocupación de que los flujos de capital eventualmente se revirtieran.

- d) Por otra parte, desde principios de 1994 se inició un ascenso pronunciado de las tasas de interés en los Estados Unidos de América, que dio lugar a considerables dificultades financieras, especialmente para los llamados fondos de inversión de ese país. Estos se vieron presionados a vender porciones considerables de sus carteras de valores de países en desarrollo. Esto generó dificultades para la obtención de financiamiento por parte de estos países. En esta situación surgió el temor entre numerosos inversionistas de que el flujo de capital a México disminuyera.
- e) Además, es de todos conocido que los acontecimientos políticos y de violencia ocurridos en 1994 trajeron como consecuencia desconfianza de los participantes en los mercados. Es así que, con motivo de algunos de esos acontecimientos, se produjeron varios episodios de considerables pérdidas de reservas. La merma misma de las reservas generó mas dudas sobre la posibilidad de que continuaran los flujos de capital.
- f) Para hacer frente a esta situación, el gobierno tuvo

inicialmente la intención de realizar durante 1995 una corrección paulatina de este problema ajustando de manera gradual el déficit en cuenta corriente y restituyendo la confianza para dar mayor permanencia a los flujos de capital del exterior. Esta estrategia no pudo sostenerse. Lamentablemente, en virtud del tamaño del desequilibrio acumulado y de acontecimientos políticos que precipitaron la salida de capitales, el margen de acción para desactivar lenta y progresivamente el problema, se agotó.

- g) En las condiciones previsibles para el futuro, el déficit en cuenta corriente no podrá exceder de los financiamientos que en las nuevas circunstancias sean obtenibles, los cuales serán de monto menor que los de años recientes.
- h) Por la razón anterior, la reducción del déficit en cuenta corriente es inevitable. Asimismo, la devaluación necesariamente tendrá un efecto inflacionario. Sin embargo, la reducción del déficit en la cuenta corriente y del impacto inflacionario transitorio puede darse de dos maneras. Una ordenada que, aunque con sacrificios considerables, permita restaurar en breve plazo la estabilidad y el crecimiento. Otra en forma desordenada, que sería la más perjudicial respecto del nivel de vida de la población y que pospondría por mucho tiempo las posibilidades de mejoría.
- i) Adicionalmente se impulsará un proceso de modernización administrativa dentro del gobierno federal, con objeto de que en la prestación de los servicios públicos y en la atención

ciudadana se eliminen trámites innecesarios y se fomenten la eficacia y eficiencia de los mismos.

- j) El gobierno federal realizará un ajuste de ingresos fiscales a fin de que los precios y tarifas de los bienes y servicios que suministra el sector público se fijen con base en el objetivo de contribuir al abatimiento de la inflación. A la vez se minimizarán las distorsiones respecto a sus referencias internacionales. Aquellos precios y tarifas que hasta 1994 se venían ajustando mensualmente conforme a la inflación esperada, y que son componentes fundamentales de la canasta básica, se incrementarán en forma tal que, de manera acumulada en el año, su aumento no supere el incremento del ingreso disponible de los trabajadores que perciben un salario mínimo.
- k) Con el fin de evitar que se genere una reexportación de los productos que ofrece el sector público debido a una desalineación de sus precios con respecto a sus referencias internacionales, los precios y tarifas que se ajustaban conforme a esa referencia lo harán de tal forma que se hubiquen en un nivel no mayor al 95 por ciento de su referencia internacional. Con el propósito de evitar subsidios a los consumidores residentes en los Estados Unidos de América, el precio de las gasolinas en la frontera norte del país seguirá fijándose como hasta ahora, igualándose al precio de la frontera sur de los Estados Unidos de América.
- i) El gobierno federal reconoce la necesidad de modernizar y ampliar la infraestructura básica y los servicios del país,

como condición necesaria para apuntalar el crecimiento económico. Por ello, se compromete a fomentar la inversión privada y la eficiencia en áreas como: ferrocarriles, telecomunicaciones, puertos, aeropuertos e instituciones financieras mediante las siguientes acciones:

- Se propondrán al Constituyente Permanente las reformas legales conducentes para permitir la inversión y participación privada en ferrocarriles y en las comunicaciones vía satélite. Asimismo, se continuará fomentando la inversión privada en la infraestructura aeroportuaria.
- A fin de mejorar la calidad y oportunidad de los servicios de telefonía y de ampliar la infraestructura, se promoverán reformas legales concertadas con los sectores involucrados para fomentar y orientar de inmediato la competencia en la telefonía local. Asimismo, se abrirá la competencia en telefonía de larga distancia, tanto nacional como internacional, en los términos del Título de Concesión de Teléfonos de México.
- A partir de los avances logrados en la descentralización del sistema portuario mexicano, se acelerará el proceso para fomentar la inversión privada en los puertos. Dentro de los próximos 60 días, se publicarán las convocatorias para licitar las terminales de contenedores en los cuatro puertos principales del país: Veracruz, Manzanillo, Lázaro Cárdenas y Tampico-Altamira.

- Se promoverán a la brevedad las reformas legales necesarias a fin de que las concesiones, permisos y autorizaciones respecto de servicios públicos y actividades de interés general, se otorguen conforme a reglas claras, objetivas y transparentes, y con criterios de eficiencia, competencia, oportunidad y honestidad.
  - Proseguirán en 1995 los procesos ya iniciados de privatización de activos públicos, conforme a reglas claras, objetivas y transparentes.
- m) Con el fin de fortalecer la capitalización y la competitividad de instituciones del sistema financiero mexicano, se someterán a la consideración del H. Congreso de la Unión reformas a las leyes que regulan la actividad financiera, para permitir selectivamente una mayor participación de intermediarios financieros del exterior en el capital de las instituciones financieras del país. Se atenderá, en todo caso, a que la operación del sistema de pagos se efectúe, fundamentalmente, por instituciones controladas por mexicanos.
- n) El Ejecutivo Federal someterá a la consideración del H. Congreso de la Unión iniciativas de reformas a diversas leyes para fortalecer los ingresos tributarios.

## **2. Examen de la situación**

- a) Habiendo reflexionado sobre episodios anteriores de inestabilidad financiera y cambiaria en nuestro país, debe reconocerse que cuando han ocurrido devaluaciones de la moneda

nacional, seguidas por una espiral inflacionaria impulsada por ajustes compensatorios de precios y salarios, el país ha entrado en etapas prolongadas de recesión económica, inflación elevada, pérdida de empleos y un severo deterioro del ingreso y de los niveles de vida de la población.

- b) Por ello, se concluye que es indispensable adoptar un programa que con el esfuerzo de todos responda efectivamente a la magnitud de los retos y a la severidad del problema actual. La situación requiere de un esfuerzo extraordinario por parte de todos los mexicanos para realizar un ajuste económico ordenado. El ajuste será intenso para reducir al mínimo posible su duración. La crisis debe enfrentarse y controlarse de inmediato, admitiendo los sacrificios que la situación hace inevitables. De no hacerlo así, se caería en una espiral inflacionaria que aumentaría los costos del ajuste, sobre todo para los que menos tienen. Sólo con acciones decisivas y solidarias se podrá superar la crisis en el corto plazo y restablecer las condiciones necesarias para lograr un crecimiento sostenido con estabilidad de precios.
- c) Los sectores han comprendido la decisión adoptada por las autoridades financieras de mantener un régimen de tipo de cambio flexible. Este arreglo cambiario, permitirá que, en la medida en que efectivamente se lleve a cabo el programa económico y los sectores cumplan con sus respectivas responsabilidades establecidas en el presente Acuerdo, se recupere gradualmente la estabilidad en los mercados financieros.

- d) Por otro lado, estamos convencidos de que si somos capaces de superar rápidamente la inestabilidad cambiaria y de moderar el impacto inflacionario transitorio de la devaluación, podremos aprovechar las oportunidades que el programa económico de emergencia otorga para recuperar pronto el crecimiento con estabilidad de precios, mediante la expansión de las exportaciones y la sustitución eficiente de las importaciones. Esto, a su vez, promoverá más inversión, mayor crecimiento y más empleos.
- e) Los mexicanos hemos fortalecido la capacidad productiva de la economía, mediante reformas estructurales que han incrementado nuestra eficiencia y competitividad. Tenemos un sector exportador que aun antes de la devaluación venía aumentando sus ventas a nuestros principales mercados externos a una tasa promedio de al menos el doble que la observada en exportaciones de los demás países. Contamos con bases firmes para superar las dificultades del presente y avanzar hacia el crecimiento y el bienestar sustentado en políticas sanas.
- f) Gracias al esfuerzo de todos los mexicanos, a lo largo de los últimos años nuestro país pudo cumplir con puntualidad sus compromisos financieros internacionales. El buen crédito logrado de esa manera, se ha visto también reforzado por los avances logrados en el cambio estructural de nuestra economía, los que a pesar de las dificultades financieras coyunturales siguen constituyendo una base sólida para recobrar la estabilidad y reanudar el crecimiento. El reconocimiento a este crédito se ha traducido en una buena disposición para

concluir satisfactoriamente una negociación que permita obtener recursos financieros del exterior. Así, se está constituyendo un fondo de estabilización por aproximadamente 18 mil millones de dólares estadounidenses, utilizando para ello el Convenio de Apoyo Financiero de América del Norte que se integra con 6 mil millones de dólares de las autoridades norteamericanas y mil millones de dólares canadienses del banco de Canadá, quienes aportarán adicionalmente la cantidad de 3 mil millones de dólares y 500 millones de dólares canadienses, respectivamente.

Por su parte, el Banco de Pagos Internacionales, con la garantía de algunos de los bancos centrales miembros de esa institución, contribuirá con 5 mil millones de dólares y la banca internacional con alrededor de 3 mil millones de dólares. Se solicitarán al H. Congreso de la Unión los ajustes necesarios a las autorizaciones correspondientes, para estar en condiciones de formalizar tales financiamientos. El citado fondo, sumado a los 6,148 millones de dólares de reservas del Banco de México al cierre de diciembre de 1994, da un total de aproximadamente 24 mil millones de dólares que podrán utilizarse para apoyar la estabilización de los mercados financieros.

g) Es importante señalar que los recursos mencionados no son los que financiarán el déficit de la cuenta corriente. El financiamiento de ésta se prevé que resulte principalmente de la inversión extranjera directa y de un endeudamiento tanto público como privado moderado.

h) Por otra parte, México buscará el respaldo de los organismos financieros multilaterales de los cuales nuestro país es miembro de pleno derecho. Con este respaldo y los recursos adicionales que se obtendrán, se podrá avanzar más rápidamente en la estabilización de los mercados financieros.

Teniendo como base estos antecedentes, las partes adoptan los siguientes:

#### **OBJETIVOS**

1. Aplicar el presente Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica con el más alto sentido de justicia y equidad, mediante una amplia concertación que permita la corresponsabilidad de los diferentes sectores de la economía, para evitar que el mayor peso de ajuste recaiga sobre los sectores menos favorecidos.
2. Evitar que la devaluación se traduzca en una espiral inflacionaria y en inestabilidad del tipo de cambio, Así se logrará un ajuste rápido y ordenado de la cuenta corriente, que permita obtener a la mayor brevedad posible los beneficios del movimiento cambiario, en términos de mayor empleo y producción, no sólo en las empresas exportadoras sino también en las que compiten con importaciones y en las turísticas.
3. Restablecer la confianza, a fin de propiciar mercados financieros ordenados, aminorar los sacrificios que el ajuste impone y emprender un vigoroso crecimiento económico.

4. Impulsar los cambios estructurales necesarios para que la economía aumente su competitividad frente al resto del mundo, preserve la planta productiva y el empleo, y acelere la creación de fuentes de trabajo permanentes.

Para alcanzar los anteriores objetivos, las partes han tomado los siguientes:

#### **ACUERDOS**

##### **1. PRECIOS Y SALARIOS**

1. Como condición necesaria para generar empleos permanentes, ampliar la capacidad productiva nacional y atraer nuevas inversiones:
  - a) Los sectores obrero y empresarial, ratifican los acuerdos del pasado 20 de diciembre de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.
  - b) Los sectores obrero y empresarial procurarán que, en adición a la base salarial pactada el 24 de septiembre, se determinen bonos e incentivos de productividad en las negociaciones contractuales conforme a indicadores específicos libremente negociados y acordados entre las partes en cada industria y centro de trabajo.
  - c) En el marco del Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad, el Gobierno de la República se compromete a apoyar y asesorar a los sectores productivos en la medición de la productividad y en su incremento. Para

tal efecto se creará la Comisión Nacional de Productividad.

- d) El gobierno federal, consciente de la necesidad de incrementar la productividad de la mano de obra, aumentará el número de becas otorgadas para su capacitación. En 1995 se otorgarán 700 mil becas para trabajadores de la ciudad y el campo que se encuentren desempleados, o que requieran de una mayor capacitación en sus puestos de trabajo, en vez de las 500 mil originalmente propuestas para 1995.
- e) Frente al inevitable efecto transitorio que la devaluación tendrá sobre los costos de las empresas, el sector empresarial se compromete a realizar un esfuerzo extraordinario para no incrementar los precios injustificadamente. Al efecto, el gobierno federal con los representantes de la industria, el comercio, los servicios y el sector agropecuario, según sea el caso, establecerán esquemas y reglas para que los incrementos a los precios reflejen únicamente las modificaciones derivadas del aumento de los precios de los insumos importados. La Procuraduría Federal del Consumidor vigilará el cumplimiento vigorosamente de esos esquemas y reglas.
- f) El sector empresarial conviene en promover entre las empresas e industrias, fabricantes y comercializadoras, la adopción de estrategias para la producción y distribución de productos básicos que atiendan las necesidades de la población de menores ingresos.
- g) El gobierno federal fortalecerá los programas de abasto

rural y popular y los de orientación e información al público sobre calidades y precios de las mercancías.

- h) El gobierno federal y los sectores productivos acuerdan promover campañas para crear la conciencia en las empresas y en los consumidores para preferir en sus compras productos e insumos nacionales cuando éstos sean competitivos en calidad y precio.
- i) El régimen de seguridad social se conservará como patrimonio de los trabajadores de México. Se fortalecerán las operaciones del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT).
- j) El gobierno federal mantendrá los apoyos al sector campesino para el desarrollo agropecuario y adicionalmente incrementará el que se otorga a través del PROCAMPO a 400 nuevos pesos por hectárea para el ciclo otoño-invierno 1994-95 y a 440 nuevos pesos para el ciclo primavera-verano 1995. Se mantendrá el esfuerzo para establecer el PROCAMPO en forma definitiva a partir del ciclo otoño-invierno 1995-96.
- k) El sector agropecuario promoverá a través de sus organizaciones, la adopción de estrategias de producción y comercialización de sus productos mediante la concertación y articulación de toda la cadena desde la producción hasta el consumo.

## **II. FORTALECIMIENTO DEL AHORRO PUBLICO Y POLITICA MONETARIA**

2. El Ejecutivo Federal, conforme a lo establecido en el artículo 23 del Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación, ajustará sus requerimientos de bienes y servicios durante 1995, de manera que el gasto público disminuya en el equivalente a 1.3 puntos porcentuales del producto interno bruto en relación a lo aprobado originalmente. La reducción del gasto público se llevará a cabo a través de medidas que racionalicen el gasto corriente eliminando gastos prescindibles, y dando prioridad a los proyectos de inversión que están en ejecución y a los que generen empleo. El objetivo principal del gasto público será el gasto social y los programas de abatimiento de la pobreza. El Ejecutivo Federal informará a la Cámara de Diputados el detalle de las medidas adoptadas.
3. Para llevar a cabo una simplificación integral del sistema tributario, el gobierno federal iniciará a la mayor brevedad posible los trabajos del Comité Asesor Fiscal, con la participación de expertos designados por el Congreso del Trabajo, el sector agropecuario y el sector empresarial.
4. Con el objeto de contribuir a que el ajuste en la economía se realice de manera ordenada, es necesaria una contención del crédito en la economía. Sin embargo, se diseñarán esquemas para facilitar el acceso a créditos por parte de empresas y productores agropecuarios; micro, pequeña y mediana empresas así como para la promoción de exportaciones.

5. El sector financiero se abocará, de inmediato a estudiar y proponer alternativas, conjuntamente con las autoridades financieras y el sector empresarial, que permitan a los acreditados que lo soliciten y lo justifiquen hacer frente a los problemas que la crisis les ha generado y además mantener la operación que les permita aprovechar las oportunidades que se les presenten.
6. El Banco de México ha resuelto, en el ejercicio de su autonomía, llevar a cabo sus operaciones en forma que contribuyan a la consecución de los objetivos de este Acuerdo, particularmente en lo tocante a evitar una espiral inflacionaria y a reducir, a la brevedad posible y de manera persistente, la tasa de incremento de los precios.

### **III. EFICIENCIA ECONOMICA**

7. El gobierno federal se compromete a acelerar la revisión del marco regulatorio a fin de apoyar la actividad económica, eliminando obstáculos que inhiben la actividad empresarial, elevan costos, merman la competitividad y restan capacidad de generación de empleo, todo ello sin afectar los derechos individuales y colectivos de los trabajadores.
8. Para complementar y profundizar este esfuerzo, durante el mes de enero se convocará a un acuerdo con todos los gobiernos estatales y del Distrito Federal, que tendrá como uno de sus objetivos fundamentales llevar a cabo un programa para facilitar la actividad económica, promoviendo un acelerado proceso de desregulación a nivel local, sin afectar los

derechos individuales y colectivos de los trabajadores.

9. Las partes reconocen que este Acuerdo genera una oportunidad muy importante para continuar fomentando el desarrollo de los sectores exportadores de la economía. Asimismo convienen en aplicar rigurosamente las disposiciones contenidas en los tratados comerciales celebrados por nuestro país.
10. El gobierno federal se compromete a aplicar estrictamente nuestra legislación interna para que, en el marco de la reciprocidad que debe obtenerse en el comercio internacional, se continúen abriendo mercados para nuestras exportaciones, se proteja la planta productiva nacional y se combatan las prácticas desleales de comercio.
11. Para impedir el contrabando y otras prácticas ilegales de comercio exterior, se continuará modernizando la operación aduanera, y se intensificarán los mecanismos existentes de cooperación entre las autoridades aduaneras y las organizaciones empresariales.
12. Para impulsar la modernización y la competitividad de las empresas medianas y pequeñas, se establecerán mecanismos que les permitan aprovechar cabalmente las preferencias que en materia de compras gubernamentales han sido negociadas en los tratados internacionales comerciales suscritos por México.
13. Se adoptarán, igualmente, medidas para fortalecer la capacidad competitiva de industrias que emplean intensivamente mano de obra y que presentan potencial exportador.

14. Con participación de los sectores públicos y de las instituciones del sector privado, se establecerá el Consejo Nacional de Pequeña y Mediana Empresa. Este Consejo promoverá mecanismos para que las empresas de este tipo reciban asesoría integral y especializada en las áreas de tecnología y proceso de producción, diseño de producto, financiamiento, comercialización y mercadeo. El Consejo también vinculará a estas empresas con empresas líderes, a través de programas que eleven la eficiencia y mejoren la calidad, a fin de que las pequeñas y medianas empresas puedan proveer de insumos a las grandes empresas. El Consejo coordinará un programa especial para atender a las empresas del sector social y rural.

Las partes coinciden en que el puntual cumplimiento de los anteriores acuerdos permitirá al país superar exitosamente la emergencia económica, renovar la confianza y, alcanzar el crecimiento con estabilidad.

Se firma este Acuerdo en la residencia oficial de Los Pinos, hoy, 3 de enero de 1995, ante el C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

TESTIGO DE HONOR

DR. ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON  
Presidente Constitucional de los  
Estados Unidos Mexicanos.

**COMENTARIO AL ACUERDO DE UNIDAD PARA SUPERAR LA EMERGENCIA ECONOMICA (AUSSE).**

Siendo la Procuraduría Federal del Consumidor el organismo que por ley tiene la función de vigilar y verificar las relaciones de consumo, analizaremos de manera breve los aspectos más relevantes del Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica, con el propósito de delimitar y conocer de manera precisa la participación de la Procuraduría Federal del Consumidor en la vigilancia y cumplimiento de dicho acuerdo en razón de las facultades que le son propias.

Consideramos al Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica es un plan económico a desarrollar por el Gobierno Federal con el apoyo de los sectores Obrero y Empresarial, con el objeto de alcanzar la estabilidad económica, el fomentar al empleo e impulsar la competitividad.

Dicho acuerdo pretende evitar una espiral inflacionaria resultado de una devaluación y restablecer la confianza de los mercados financieros para lograr la estabilidad económica para que en poco tiempo se emprenda el crecimiento económico que permita la creación de fuentes de empleo que se traducirán en un aumento de la competitividad.

Se señala entre otros aspectos que la estabilidad de los precios es primordial para evitar la inflación y que es necesaria la capitalización del campo ya sea por inversión privada o por medio de estímulos y apoyos, por lo que se pretende incrementar

los apoyos que se otorgan por temporadas e incluso con la pretensión de hacerlos permanentes.

En cuanto a los precios y tarifas de los productos que integran la canasta básica, se prevé un ajuste que no supere el ingreso de los trabajadores que perciben un salario mínimo.

El sector empresarial acuerda mantener los precios, comprometiéndose a no alzarlos de manera injustificada.

Finalmente, el Gobierno Federal, para permitir el desarrollo y propiciar el crecimiento económico continuará con el proceso de regulación económica.

Como se puede observar, este acuerdo hace referencia a la participación que la Procuraduría Federal del Consumidor deberá tener en programas de información al público así como sancionar el incumplimiento del Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica, de conformidad con lo establecido en la fracción XII del artículo 24 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la PROFECO tiene la facultad de:

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

A su vez, el artículo 8 del mismo ordenamiento dispone que "Los proveedores están obligados a respetar los precios y tarifas acordados, fijados, establecidos, registrados o autorizados por la Secretaría o por cualquier otra dependencia federal, en los términos de la legislación de la materia". En particular, en este caso se trata de precios y tarifas bajo control gubernamental, por acuerdo celebrado entre los proveedores y la dependencia federal competente y por actos de autoridad en los que la dependencia competente fije, establezca o autorice dichos precios y tarifas.

Adicionalmente, el artículo 7 consigna la obligación de todo proveedor de respetar los precios, garantías, cantidades, medidas, intereses, cargos, términos, plazos, fechas, como modalidades, reservaciones y demás condiciones conforme a las cuales se hubiera ofrecido, obligado o convenido con el consumidor la entrega del bien o prestación del servicio. Por lo que puede argumentarse que los comerciantes se encuentran obligados en virtud del pacto que sus representantes suscribieron.

Finalmente de conformidad con el artículo 125 de la misma ley las infracciones a lo establecido en dicho ordenamiento corresponde sancionarlas a la Procuraduría Federal del Consumidor. Dichas sanciones podrán consistir de acuerdo con el artículo 128 en multa hasta por el equivalente a dos mil quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y en casos particularmente graves clausura del establecimiento hasta por 15 días. En caso de reincidencia, la

sanción económica podrá ser hasta del doble de la cantidad anteriormente expresada y la clausura hasta por 30 días e inclusive arresto administrativo hasta por 36 horas.

Por lo que se refiere a la obligatoriedad del Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica, conviene hacer las siguientes precisiones:

El artículo 25 Constitucional, como sustento de la rectoría del desarrollo nacional, establece que:

"El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación".

En el marco constitucional anteriormente descrito, la Ley de Planeación en su artículo 37 establece que:

"El Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias y las Entidades Paraestatales, podrán concertar la realización de las acciones previstas en el plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados".

Asimismo, el artículo 38 del ordenamiento anteriormente citado señala que:

"La concertación a que se refiere el artículo anterior será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren, en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma".

El acuerdo que nos ocupa, se encuentra inmerso en este marco legal al constituir un convenio entre sectores. Dicho convenio establece en la fracción I, inciso e) del apartado correspondiente a los acuerdos lo siguiente:

"El Gobierno Federal con los representantes de la industria, el comercio, los servicios y el sector agropecuario según sea el caso, establecerán esquemas y reglas para que los incrementos de los precios reflejen únicamente las modificaciones derivadas del aumento de los precios de los insumos importados. La Procuraduría Federal del Consumidor vigilará el cumplimiento vigorosamente de esos esquemas y reglas.

La representatividad legal de los sectores del comercio e industria para comprometerlos en el acuerdo de referencia se desprende de lo establecido en la Ley de Cámaras de Comercio y de las de la Industria, la cual en su artículo 4 señala que las cámaras tendrán como objeto representar los intereses generales del comercio o de la industria de su jurisdicción. Conviene precisar que el acuerdo en cuestión, fue suscrito, entre otros,

por los presidentes del CCE, CONCANACO, COPARMEX, CANACINTRA Y CANACO.

Dicha representatividad enfrenta algunos problemas en el caso de aquellos industriales o comerciantes que no se encuentran afiliados a ninguna de las cámaras aún cuando tienen la obligación legal de hacerlo. En dicho supuesto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 de la ley en comento, resulta recomendable sancionar vía Secretaría de Comercio y Fomento Industrial a los comerciantes contumaces y exigirles su registro en la Cámara correspondiente.

Por todos los planteamientos anteriormente vertidos, válidamente se puede sostener la legalidad y obligatoriedad del Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica y la facultad de la Procuraduría Federal del Consumidor para sancionar a todos aquellos proveedores que incumplan con las disposiciones que deriven del mismo.

#### **4.4 JURISPRUDENCIA**

##### **PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.**

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

Amparo en revisión 7538/63. Vidriera México, S.A. 9 de marzo de 1967. 5 votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez. Precedente: Vol. XLI, Tercera Parte, pág. 90.

Semanario Judicial de la Federación. Sexta Epoca. Vol. CXVII. Tercera Parte. marzo de 1967. Segunda Sala. pág. 87.

**PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR DESECHAMIENTO DEL RECURSO DE REVISIÓN. NO CABE LA APLICACION SUPLETORIA DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.**

Es verdad que el artículo 94 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, regula la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles; sin embargo, tal suplencia la restringió al ofrecimiento, recepción y desahogo de pruebas; consecuentemente, es manifiesto que si se aplica el artículo 57 del Código Federal en comento para desechar el recurso de revisión previsto en el diverso numeral 91 del ordenamiento primeramente citado, se contaría la garantía de fundamentación tutelada en el artículo 16 constitucional, ya que para tal efecto la Ley Federal de Protección al Consumidor en su artículo 96 señala las circunstancias para resolver si se tiene por interpuesto o no el recurso.

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Amparo en revisión 2754/89. Alejandrina Fabres Allier. 15 de febrero de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Elsa Fernández Martínez.

**PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. SECRETARIO DE COMERCIO. EN SU CALIDAD DE TITULAR DE UN ORGANISMO CENTRALIZADO, NO PUEDE TENER EL CARACTER DE SUPERIOR JERARQUICO DE UNA DEPENDENCIA DE UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO.**

Si bien es cierto que de acuerdo con lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 1° de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la aplicación y vigilancia de la misma, en la esfera administrativa, a falta de competencia específica de determinada dependencia del Ejecutivo Federal, corresponde a la Secretaría de Comercio. También es cierto que ello no implica que la aludida Secretaría tenga la calidad de superior jerárquico de la Dirección General de Conciliación y Arbitraje, Departamento de Conciliación de la Procuraduría de referencia, Dirección esta última que haya dictado el acuerdo recurrido por la parte quejosa, ya que precisamente es la cúspide de la escala jerárquica del organismo Procuraduría Federal del Consumidor se encuentra su titular; esto es, el propio procurador, y no la Secretaría de Comercio, quien desde luego no forma parte de la organización descentralizada del Estado, sino de la organización centralizada de la Administración Pública, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 1, párrafo segundo, 2, fracción I, 26 y 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de ahí que jurídicamente no pueda admitirse que un órgano de la Administración Pública Federal Centralizada, como lo es la citada Secretaría de Comercio, sea superior jerárquico de una dependencia de un organismo descentralizado, que en los términos de la ley antes mencionada, forma parte de la Administración Pública Paraestatal.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Amparo en revisión 689/77. Arquitectura en Marcha, S.A. 31 de agosto de 1977. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez.

Sostiene la misma Tesis:

Amparo en revisión 726/77. Arquitectura en Marcha, S.A. 8 de septiembre de 1977. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez.

Tribunal Colegiado Séptima Época, Volúmen Semestral 103-108, Sexta Parte p.181.

Jurisprudencia, precedentes y tesis sobresalientes sustentadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, t. VI, Administrativa, Ed. Mayo, México, 1983, p.889.

**PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO**

La Procuraduría Federal del Consumidor sí es autoridad para los efectos del amparo, toda vez que su carácter expreso de autoridad lo señala el artículo 57 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, al establecer que: "Se crea la Procuraduría Federal del Consumidor como organismo descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad con personalidad jurídica y patrimonio propio, para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora"; toda vez que dispone de la fuerza pública en los términos del artículo 66 del citado ordenamiento legal, y porque de acuerdo con las atribuciones que le señala el artículo 59, fracción X, tiene facultad para excitar a las autoridades competentes a que tomen las medidas adecuadas para combatir todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores.

Tribunal Colegiado del Octavo Circuito.

Séptima Epoca, sexta parte:

Vols. 103-108 p. 178 A.R. 397/77 Promotores de la Industria de la Construcción, S.A. Unanimidad de votos.

Vols. 103-108 p. 178 A.R. 407/77 Promotores de la Industria de la Construcción, S.A. Unanimidad de votos.

Vols. 103-108 p. 178 A.R. 372/77 Promotores de la Industria de la Construcción, S.A. Unanimidad de votos.

Vols. 103-108 p. 178 A.R. 375/77 Promotores de la Industria de la Construcción, S.A. Unanimidad de votos.

Vols. 103-108 p. 178 A.R. 409/779 Promotores de la Industria de la Construcción, S.A. Unanimidad de votos.

Jurisprudencia a 1990, comparada a la 1917-1985, libro sexto, Tribunales Colegiados, México, Ed. Mayo, 1991, pp. 102-103.

**PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. LAUDO ARBITRAL. SUSPENSION DEL**

No obstante lo dispuesto por el artículo 59, fracción VIII, inciso e) de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en el sentido de que, cuando se falte al cumplimiento voluntario del convenio o laudo arbitral, "el interesado deberá acudir a la jurisdicción ordinaria", los efectos y consecuencias de ese laudo arbitral (poder acudir a la jurisdicción ordinaria) sí son susceptibles de suspensión en el amparo, pues se cumplen los presupuestos del artículo 124 de la Ley de Amparo.

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Incidente en el amparo en revisión 850/79. Enrique Silva Curiel. 13 de septiembre de 1979. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Castro Reyes. Secretaria: Catalina Pérez Bárcenas.

Tribunales Colegiados Informe 1979 Tercera Parte, tesis 28, p. 87.

Jurisprudencias, precedentes y tesis sobresalientes sustentadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, t. VI, Administrativa, Ed. Mayo, México, 1983, pp. 280-281.

**ARRENDAMIENTO, EL PROCEDIMIENTO ANTE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR PARA RECLAMAR LA PRORROGA DEL, ES IMPROCEDENTE POR NO SER ESTA LA AUTORIDAD IDONEA.**

La Procuraduría Federal del Consumidor, carece de facultades para resolver sobre la prórroga a que se refiere el artículo 2248 inciso c) del Código Civil del Distrito Federal, pues el hecho de que dicha autoridad realice actos relacionados con el arrendamiento y particularmente en beneficio de la parte arrendataria, tal participación de esta autoridad sólo puede ser considerada como auxiliar de los Tribunales de Justicia del Fuero Común, como lo es en el caso de que se trata, aun cuando también lo puede ser en auxilio de otro órgano jurisdiccional estatal; por consiguiente, para considerar jurídicamente que el beneficio de la prórroga en cuestión se ha hecho valer oportunamente, es menester que la misma se intente ante un juez del arrendamiento inmobiliario, autoridad ésta que conforme a la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común, es quien legalmente tiene la facultad de dirimir controversias relacionadas con el género del arrendamiento.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

Amparo directo 3203/88. Mario Hernández Pacheco. 27 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Ernesto Saloma Vera. Secretario: Vicente C. Banderas Trigos.

Amparo directo 5453/90. Juan Manuel Cortés. 25 de octubre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: José Rojas Aja. Secretario: Francisco Sánchez Planells.

Amparo directo 3117/91. Luis Sánchez Pliego, su sucesión y otra. 27 de junio de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Ernesto Saloma Vera. Secretario: Juan Manuel Hernández Paez.

Amparo directo 3159/91. Ana María Acevedo Viuda de Pérez. 8 de agosto de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: José Rojas Aja. Secretario: Enrique Ramírez Gamez.

Amparo directo 4437/91. María del Refugio Villareal Sánchez. 12 de septiembre de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Ernesto Saloma Vera. Secretario: Vicente C. Banderas Trigos.

Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, t. VIII, noviembre de 1991, pp. 98-99.

**COMPETENCIA EN UN JUICIO DE TERMINACION DE ARRENDAMIENTO.  
CORRESPONDE A UN JUEZ Y NO A LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR**

La competencia para conocer de un juicio ordinario civil de terminación de contrato de arrendamiento corresponde a un juez y de ninguna manera la Procuraduría Federal del Consumidor, organismo que no puede plantear cuestión competencial alguna, menos por inhibitoria, que supone la existencia de dos autoridades judiciales que se estiman competentes, por lo que si llega a hacerlo se excede en sus atribuciones, motivo por el que el juez respectivo no debe darle curso a una inhibitoria así promovida.

Competencia civil 110/87. Entre el Juez Décimo Sexto del Arrendamiento Inmobiliario del Distrito Federal y el Director General de Resoluciones Administrativas de la Procuraduría Federal del Consumidor. 12 de noviembre de 1987. 5 votos. Ponente: Ernesto Díaz Infante. Secretario: Tarcisio Obregón Lemus.

Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente a 1987, segunda parte, Tribunales Colegiados p. 334.

**CONSUMIDOR. UNICAMENTE TIENE ESE CARACTER LA PERSONA QUE ADQUIERE UN BIEN O SERVICIO PARA SU USO. (INCOMPETENCIA DE LA PROCURADURIA 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. Ortíz Mayagoita. Secretario: Cuauhtémoc Carlock Sánchez.

Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, t. V, enero-junio 1990, segunda parte, p. 147

**LEY FEDERAL DE PROTECCION 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 las cuales no se de una relación de proveedor a consumidor, 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 de la voluntad, les dio coherencia y unidad en un solo ordenamiento y los elevó a la categoría de normas de derecho social, con el propósito fundamental de igualar a quienes en la vida económica son desiguales, como lo son, por una parte, el proveedor y, por la otra, el consumidor, tutelando los intereses de éste, al considerarlo como parte débil frente al proveedor. En tal virtud, dicho ordenamiento crea un régimen jurídico singular y contiene disposiciones que constituyen excepciones a las reglas generales establecidas en la legislación civil y mercantil, de suerte que debe ser interpretado restrictivamente, por lo que no puede ser aplicado 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, en consecuencia, no quedan sujetos a ella los actos en los que las partes carezcan de tales cualidades, entendiéndose por proveedor, a los comerciantes, industriales, prestadores de servicios, así como las empresas de participación estatal, los organismos descentralizados y los órganos del Estado, en cuanto desarrollen actividades de producción, distribución de bienes y prestación de servicios a consumidores, y por consumidores a quien contrata, para su utilización, la adquisición, uso o disfrute de bienes o la prestación de servicios, de acuerdo con las definiciones contenidas en los artículos 2° y 3° de dicha ley.

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

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

Precedentes: Octava Epoca: t. III. segunda parte-1, p. 444. t. VII-abril, p. 196.

Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, t. VIII, diciembre de 1991, p. 241.

**MULTA POR NO ASISTIR A UNA AUDIENCIA DE CONCILIACION EN LA PROCURADURIA FEDERAL DE LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR. LA RESOLUCION QUE LA IMPONE NO ES ACTO DERIVADO DE OTRO CONSENTIDO, POR NO HABERSE IMPUGNADO EL CORRESPONDIENTE APERCIBIMIENTO**

La circunstancia de que la parte quejosa no haya impugnado el acuerdo por el cual se le apercibió de que en caso de que no asistiera a la audiencia de conciliación en dicha Procuraduría se le impondría una multa, no permite estimar que la resolución en que tal multa se impone, haciéndose efectivo el apercibimiento, sea un acto derivado de otro consentido, habida cuenta de que la misma no es una consecuencia legal necesaria del acuerdo de apercibimiento, dado que la peticionaria de garantías tuvo la posibilidad de dar debido acatamiento a la determinación relativa asistiendo a la audiencia de conciliación, en dicha Procuraduría pudiendo evitar así que se le impusiera la multa con la que se le apercibió.

Amparo de revisión 718/92. Compagnie Nationale Air France. 16 de noviembre de 1992. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Mariano Azuela Guitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, t. XI, enero de 1993, pp. 16-17.

**PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, REQUERIMIENTO DE DOCUMENTOS  
POR PARTE DE LA**

El C. Procurador Federal del Consumidor como motivación señaló que se exigía a la quejosa la documentación "para normar su criterio y cumplir con su función conciliatoria", sin demostrar la necesidad del acto de molestia al particular, ni la razón del por qué esa documentación estaba relacionada con la cuestión que le fue planteada, máxime si en el mismo acto reclamado la autoridad responsable sostiene que no pretende valorar los documentos exhibidos, agregando el C. Procurador que al tratar de conciliar, está facultado para pedir información y que para ello no se le han señalado limitaciones, lo cual resulta contrario al texto del artículo 16 constitucional, pues todo acto de molestia debe estar adecuadamente motivado en una causa legal y en los propios términos del artículo 65 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, que se invoca como fundamento del acto reclamado, también se limita esa facultad investigatoria que a título de información requerida se pretende por la autoridad responsable, ya que en este último precepto se señala que los informes solicitados deben ser conducentes para el desempeño de la función, de donde se sigue que no cualquier información requerida por el C. Procurador resulta legal. En ese mismo orden de ideas, para no violar garantías individuales, la autoridad responsable debe motivar en forma especialmente cuidadosa, la razón, la necesidad y lo conducente al caso concreto de que se trate, del requerimiento de documentos que se haga a un particular, sin que baste la alusión generalizada a la finalidad de su función conciliatoria, pues en los términos del artículo 16 constitucional, la autoridad administrativa, para exigir la exhibición de libros y papeles propiedad del particular, debe sujetarse a las leyes respectivas y a las estrictas formalidades que el propio precepto menciona, entre las cuales resulta la indispensable motivación de la causa legal del procedimiento.

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Amparo en revisión 1910/81. Levi Strauss de México, S.A. de C.V. 31 de agosto de 1983. Mayoría de votos. Ponente: J.S. Eduardo Aguilar Cota. Secretario: Ricardo Rivas Pérez.

Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente a 1983, tercera parte, Tribunales Colegiados de Circuito, pp. 47-48.

**PROTECCION AL CONSUMIDOR, FASE CONCILIATORIA EN LA LEY FEDERAL DE. NO ES NECESARIO AGOTARLA PARA PODER EJERCITAR LOS DERECHOS EN LA JURISDICCION ORDINARIA (ARTICULO 59, FRACCION VIII, INCISO F), EN VIGOR HASTA EL 7 DE FEBRERO DE 1985.**

De la exposición de motivos de la iniciativa preidicial de la Ley Federal de Protección al Consumidor, aparece que la finalidad central de dicha Ley es la de proteger a los consumidores frente a los proveedores en las relaciones comerciales que entre ellos se suscitan, por existir desigualdad entre las partes contratantes, ya que ordinariamente es preponderante la posición del proveedor; por tanto aunque es cierto que dicha Ley constituye un ordenamiento de orden público cuyas disposiciones, irrenunciables por los consumidores, son aplicables cualesquiera que sean las establecidas por otras leyes, costumbres, prácticas, usos o estipulaciones contractuales en contrario, igualmente cierto resulta que el contenido básico de la irrenunciabilidad de tales normas, se refiere al trato comercial que tiene con los proveedores, en cuanto pueda trascender a los actos jurídicos en donde aquéllos resulten perjudicados por la aceptación de estipulaciones que rompan la equidad que el Estado vigila; además, si la ley en comento y los organismos que crea, tienen por objeto primordial la protección del consumidor, resulta inaceptable que la irrenunciabilidad de sus normas se invoque en perjuicio de éste; así, los derechos que en la ley se consignan no tienen que ser necesariamente aplicados cuando se menoscabe, destruye o demerite una situación jurídica que por circunstancias ajenas a dicho ordenamiento ya favorece al consumidor, pues ello lo obligaría a aceptar situaciones o a seguir procedimientos que en realidad lo perjudican, imposición que la misma Ley en estudio no consigna; por ende, debe declararse infundada la pretensión del proveedor que invocando la irrenunciabilidad de dichas normas, pretende destruir en segundo grado la reclamación civil, porque el consumidor no agotó la fase conciliatoria, cuando ésta obtuvo en primer instancia.

Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

Amparo directo 1594/85. Distribución y Control Eléctrico, S.A. 26 de febrero de 1986. Unanimidad de votos. Ponente: Rafael Corrales González.

Semanario Judicial de la Federación, Séptima Epoca, vols. 205-216, sexta parte, enero-diciembre de 1986, pp. 378-379.

**PROCURADOR FEDERAL DEL CONSUMIDOR. CARECE DE FACULTADES PARA SANCIONAR A LAS PARTES POR EL INCUMPLIMIENTO QUE REALICEN AL LAUDO ARBITRAL**

Los laudos arbitrales no caen dentro del supuesto del artículo 90 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en la parte relativa a que el incumplimiento de las resoluciones administrativas que dicte la Procuraduría Federal del Consumidor ameritará las sanciones administrativas que señala el artículo 86 del propio ordenamiento, ya que los laudos arbitrales no tienen la naturaleza de resoluciones administrativas, porque el Procurador Federal del Consumidor al intervenir y dictar el laudo correspondiente lo hace como cualquier árbitro privado, puesto que es designado voluntariamente por las partes y además porque existe disposición expresa al contrario al establecer el artículo 59 fracción VIII inciso e) de la propia Ley, que la ejecución de los laudos se podrá promover ante los tribunales competentes; de modo que el Procurador Federal del Consumidor carece de facultades para, con fundamento en el artículo 90 de la ley de la materia, sancionar a las partes en el juicio arbitral por el incumplimiento del laudo respectivo.

Tribunal Colegiado Supernumerario del Primer Circuito en Materia Laboral.

Amparo en revisión 218/87. Consolidadora de Carga Aérea Apolo, S.A. de C.V. 29 de octubre de 1987. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Emma Herlinda Villagómez Ordoñez.

Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente a 1987, t. I, tercera parte, p. 361.

**PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.  
RECURSOS ADMINISTRATIVOS.**

El artículo 59, fracción VIII, inciso d), de la Ley Federal de Protección al Consumidor, crea un recurso de revocación contra las resoluciones de procedimientos dictadas por la Procuraduría Federal del Consumidor como amigable componedor o como árbitro; y el artículo 91 de ese ordenamiento establece, sin distinción ni restricción alguna, que las personas afectadas por disposiciones dictadas con fundamento en esa Ley podrán recurrirlas en revisión. Ahora bien, los recursos administrativos no deben estimarse creados como laberintos o trampas procesales para evitar el examen de la legalidad de los actos administrativos, sino como medios de defensa otorgados a los gobernados para poder deducir sus pretensiones cuando están en conflicto con el acto de autoridad, a fin de que se respire un clima de derecho y no de opresión. Luego tales recursos deben ser admitidos con generosidad, y no deberán ser desechados por analogía, ni por mayoría de razón, ni por razones que hagan de la improcedencia una cuestión dudosa, o simplemente opinable. Por otra parte, en un estado de derecho, las autoridades tienen mayor interés legal en componer los conflictos surgidos con los gobernados y en examinar la legalidad de sus actos, que en lograr la subsistencia de éstos sin examen. Aplicando al caso los razonamientos anteriores, las autoridades no pueden tener interés legal en preferir un recurso a otro, cuando en ambos tienen la misma oportunidad de analizar la legalidad de sus propios actos. Luego, como el recurso establecido en el artículo 91 no condiciona su procedencia a que no exista revocación, las autoridades no podrían legislar para establecer interpretativamente esa condición de procedencia. Y esto resulta aplicable aun cuando el acto impugnado derive del Procurador mismo, pues la expresión de que el recurso se interpondrá ante el superior del responsable no impide en manera alguna que dicho Procurador revise sus propios actos, ni debe hacerse de esa expresión una norma de improcedencia, ya que solo lo es de competencia; no dice cuando procede el recurso, sino quien debe resolverlo. Luego si se interpone dicho recurso contra la resolución que impuso una multa al afectado, no podrá ser legalmente desechado con base en que el recurso procedente era el de revocación.

**Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.**

Amparo en revisión 1131/77. Francisco Guerrero Ortega. 1° de marzo de 1976. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época. vol. 109-114, enero-junio de 1978, p. 166.

**PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, RECURSOS ANTE LA.**

La procedencia de un recurso no puede quedar en manos de la propia autoridad administrativa con el argumento de que algunas veces actúa como "amigable componedor" y otras como "autoridad", si como el caso, se omite razonar por la propia responsable acerca de la diferencia de sus funciones, porque ello implicaría una anomalía procesal contra la cual el particular afectado quedaría en estado de indefensión, al no conocer con certeza cuando el C. Procurador Federal del Consumidor considera estar actuando como amigable componedor y cuando considera estar actuando como autoridad, máxime que la procedencia de los recursos no pueden quedar al arbitrio discrecional y subjetivo de la autoridad contra la cual se interponen.

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Amparo en revisión 474/82. Levi Strauss de México, S.A. de C.V. 31 de agosto de 1983. Unanimidad de resolutivos y mayoría en consideraciones. Ponente: J.S. Eduardo Aguilar Cota.

Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a 1983, tercera parte, Tribunales Colegiados de Circuito, p.47.

**PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. RECURSOS DE REVISION Y DE REVOCACION. CUANDO PROCEDEN. RECURSO PROCEDENTE PARA IMPUGNAR UNA MULTA IMPUESTA POR NO COMPARECER A UNA AUDIENCIA DE CONCILIACION**

No es exacto que el recurso de revocación procede en contra de todas las resoluciones que la Procuraduría Federal del Consumidor dicte durante el curso del procedimiento respectivo, ya sea el de conciliación o el arbitral, puesto que el artículo 59, fracción VIII, inciso d), de la Ley Federal de Protección al Consumidor, dispone que dicho recurso de revocación procede contra las resoluciones que ésta dicte en el procedimiento correspondiente, pero cuando actúe como amigable componedor o como árbitro. En efecto, durante el procedimiento de conciliación, la Procuraduría puede desarrollar dos clases de funciones: primera, la de amigable componedor y segunda, la de autoridad. En la especie, la Procuraduría Federal del Consumidor citó a las partes a una audiencia de conciliación (actuando como amigable componedor) y apercibió al hoy quejoso que de no comparecer a esa audiencia se le impondría una de las medidas de apremio que para el efecto señala el artículo 66 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, (actuando como autoridad). Por tanto, al imponerle al quejoso una multa por no haber comparecido a la audiencia de conciliación para la cual fue citado, la Procuraduría actuó como autoridad, porque hizo uso de las atribuciones que para hacer cumplir sus decisiones le confiere el artículo 66 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, y no como amigable componedor, puesto que sólo puede ejercitar esas funciones, cuando la parte respectiva se somete al procedimiento de conciliación, y, en consecuencia, el recurso procedente para impugnar la multa impuesta al quejoso es el de revisión, establecido en el artículo 91 de la ley mencionada, puesto que se trata de una resolución dictada con fundamento en esa ley que afecta al quejoso.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Amparo en revisión 203/80. José Luis Ubando Fernández. 14 de abril de 1980. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.

Tribunales Colegiados, Séptima Epoca, Vol. semestral 133-138, sexta parte, p. 128.

Tribunales Colegiados, Informe 1980, tercera parte, tesis 135, p. 132.

Jurisprudencias, precedentes y tesis sobresalientes sustentadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, t. VII, Administrativa, Ed. Mayo, México, 1983, pp. 293-294.

## CONCLUSIONES

La finalidad de la Ley Federal de Protección al Consumidor es promover y proteger los derechos del consumidor y lograr una mayor equidad y seguridad jurídica en las relaciones de consumo entre proveedores y consumidores.

Debemos de entender por Consumidor a la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicios y como Proveedor a toda persona física o moral que habitual o periódicamente ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos o servicios.

Concluimos por las razones expuestas en el presente trabajo, 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 considerado consumidor, ya que interviene en alguna fase del procedimiento económico cuyo fin es hacer llegar el bien o servicio a otro distinto, por lo que la Procuraduría Federal del Consumidor, carece de competencia para resolver la controversia, por no ser planteada por un consumidor, sino en realidad por un comerciante.

Por lo que respecta a la supuesta inconstitucionalidad de la Ley Federal de Protección al Consumidor, así como de ciertas disposiciones de la misma, concluimos que no existe tal inconstitucionalidad, en virtud de que la Ley Federal de Protección al Consumidor es un ordenamiento que regula las relaciones entre proveedores y consumidores, siendo siempre éstas relaciones de comercio, por lo que el Art. 73 frac. X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atribuye al Congreso General, la facultad para legislar en materia de Comercio y es precisamente el Congreso de la Unión quien promulgó dicha Ley.

Mucho se ha dicho, en relación a que ciertas disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor son violatorias a determinados preceptos Constitucionales, como son, la garantía de audiencia, consagrada en el Art. 14 Constitucional, consideramos que no hay tal violación puesto que dicha garantía se respeta en el art. 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor al notificar al presunto infractor de los hechos motivo del procedimiento y otorgándole un término para que rinda sus probanzas y en

cuanto a la fijación de las sanciones deben de hacerse con apego a los criterios que indica el Art. 132 de la misma Ley, que en ningún caso serían violatorios al Art. 22 Constitucional, porque de ninguna manera estamos refiriendonos a la confiscación, la cual es una prohibición contemplada en el mencionado precepto Constitucional.

En relación a las facultades que como amigable componedor y como árbitro se refiere el Art. 117 de la Ley Federal de Protección al Consumidor y que en determinado momento pudiera interpretarse contrario al Art. 13 Constitucional, si consideráramos a la Procuraduría Federal del Consumidor como un tribunal especial y al Art. 49 Constitucional al reunir dos poderes en un solo organismo que en el caso concreto sería el Ejecutivo y Judicial y al Art. 104 Constitucional en cuanto que se estaría en contra del principio de jurisdicción concurrente.

Concluimos que no puede existir tal interpretación errónea, en virtud de que el carácter obligatorio e imperativo del procedimiento sólo se atribuye a la función conciliatoria, en cambio en las funciones arbitrales, las partes quedan en libertad de someterse o no a la Procuraduría, independientemente que se dejen a salvo los derechos del proveedor y del consumidor para poder acudir a la jurisdicción ordinaria, tanto para dirimir las diferencias que tengan y que no hayan podido ser resueltas en el procedimiento conciliatorio o bien para la ejecución del laudo que la Procuraduría Federal del Consumidor dictara en el caso del eventual Procedimiento Arbitral.

Consideramos que existe una deficiencia legislativa en la Ley Federal de Protección al Consumidor, en cuanto a las notificaciones que de hecho realiza, en virtud de que no regula de manera clara y pormenorizada la forma de realizarlas, abocándose tan sólo a aquellas que deberán realizarse en forma personal, sin precisar en determinado momento como deberán de realizarse las demás, así como tampoco se establece la supletoriedad de algún Código Procedimental para estos casos, sin embargo, la Procuraduría Federal del Consumidor aplica indebidamente la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles o del Código de Procedimientos Civiles para el D.F. (sólo en materia de arrendamientos para el D.F.), con lo cual no estamos de acuerdo.

Proponemos la inserción en la Ley Federal de Protección al Consumidor de un capítulo exclusivo en el cual se regule de una forma clara y detallada los pasos a seguir para llevar a cabo las notificaciones, mismo que puede ser análogo al Código Federal de Procedimientos Civiles. No pudiéndose utilizar este último supletoriamente, toda vez que de conformidad con el artículo 138 de la propia Ley, restringe tal suplencia al ofrecimiento, recepción y desahogo de pruebas.

La Ley Federal de Protección al Consumidor establece dos tipos de recursos que son el de Revisión y el de Revocación; siendo el primero de ellos el más conocido y utilizado en contra de las resoluciones emitidas por la Procuraduría Federal del Consumidor, y el segundo de ellos, solo procede en contra de los laudos arbitrales dictados por la propia Institución.

Consideramos con base en lo anterior que el rubro del Capítulo XV (Recursos Administrativos) de la Ley Federal de Protección al Consumidor es inexacto, pues dicho capítulo no regula varios recursos, sino sólo uno, el Recurso de Revisión, por lo que habría resultado más preciso que este capítulo tuviese como título "Recurso de Revisión"; o bien contemplar también al Recurso de Revocación .

Por otro lado también consideramos que la Ley es omisa en cuanto a los requisitos que deberá contener el escrito de interposición del Recurso de Revisión

Proponemos que en dicho capítulo, queden comprendidos y detallados de manera clara y precisa cada uno de los dos tipos de recursos, así como la procedencia de cada uno de ellos y los requisitos para su interposición.

Con frecuencia se confunde el término Proceso y Procedimiento, es necesario preciar que ambos conceptos son una serie o sucesión de actos convenidos, pero en el proceso esta serie de actos convenidos se desenvuelven ante un tercero independiente e imparcial que está por encima de las partes y termina en un acto judicial, en una sentencia que tiene la fuerza de verdad legal; en el procedimiento, la serie de actos termina en un acto administrativo, en una decisión de la autoridad administrativa que en ningún caso tendrá el carácter de cosa juzgada.

La Ley Federal de Protección al Consumidor establece tres tipos de procedimientos administrativos, en virtud de que la Procuraduría Federal del Consumidor es una autoridad administrativa.

Derivado del análisis efectuado tanto al Reglamento como al Estatuto Orgánico, ambos de la Procuraduría Federal del Consumidor, concluimos que dichos ordenamientos presentan una gran similitud en cuanto a estructura y contenido, por lo que pensamos que la razón de la existencia de éstos, es que la propia Ley Federal de Protección al Consumidor hace referencia a los dos en su artículo 20, al establecer que "...el funcionamiento de la Procuraduría Federal del Consumidor se regirá por lo dispuesto en esta Ley, los Reglamentos de ésta y su Estatuto", y no por que sean esenciales para la observancia y cumplimiento de la Ley ni tampoco para el correcto y eficaz funcionamiento de la Procuraduría Federal del Consumidor.

Proponemos la fusión del Estatuto Orgánico en el Reglamento de la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, lo que implicaría una adecuación al Reglamento y en consecuencia a la misma Ley.

La acreditación de la personalidad en los trámites ante la Procuraduría Federal del Consumidor, tratándose de personas físicas, bastará con carta poder firmada ante dos testigos y en el caso de las personas morales se requerirá poder notarial.

Consideramos que en el caso particular de las personas morales, la Ley se ciñe al establecer sólo una forma de acreditar la personalidad, cuando bien pudiera ser que fuera análoga a la Legislación Civil, en el sentido de que también se pudiera acreditar a través de carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario público, ante los jueces o autoridades administrativas correspondientes.

Con respecto al informe relacionado con los hechos motivo de la queja, la Procuraduría Federal del Consumidor tratando de subsanar la inexactitud de la Ley en este sentido, utiliza formatos para citar a los proveedores señalando que deberán comparecer y rendir informe por escrito y por duplicado, lo anterior sin ningún fundamento legal.

Proponemos la adecuación a la Ley Federal de Protección al Consumidor en el sentido de que se señale de manera clara y precisa si debe presentarse dicho informe de manera escrita o verbal, en original y en su caso con cuantas copias, ante quién debe presentarse o bien a quién debe de ser dirigido, así como las sanciones a que se hará acreedor en el caso de no rendirlo.

En cuanto al plazo otorgado al proveedor para que rinda su informe relacionado con los hechos y comparecer a la audiencia de conciliación, consideramos que resulta insuficiente, si tomamos en cuenta que de conformidad con el artículo 108 de la Ley Federal de Protección al Consumidor se refiere a días naturales y que se empezarán a contar a partir del día siguiente de la fecha de notificación de la reclamación al proveedor.

Proponemos una adecuación al Artículo 108 y 111 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, de tal forma que los plazos establecidos en días en la Ley se entiendan como días hábiles y que dicho plazo deba contarse a partir del día siguiente del que surta efectos la notificación, así como la notificación surta efectos al día siguiente en que se practique; lo anterior para dar al proveedor la oportunidad de preparar lo que a su derecho convenga.

Concluimos que el Procedimiento Conciliatorio es el más utilizado por la Procuraduría Federal del Consumidor por ser el más eficaz para el logro de una equidad en las relaciones de consumo, aún cuando en ocasiones no tenga la fuerza coercitiva necesaria para hacer que las partes en todos los casos lleguen a una conciliación o a la celebración de un convenio, así como al cumplimiento del mismo, lo que se traduce en determinado momento en pérdida de tiempo para el consumidor y en consecuencia el no obtener alguna solución a su queja, solamente quedando a salvo sus derechos de poder hacerlos valer en vía y forma que más convenga a sus intereses.

Se ha discutido ampliamente, acerca si el laudo arbitral constituye o no un acto de autoridad, y en su caso si procede o no interponer el juicio de amparo en su contra.

Consideramos que las resoluciones que emite la Procuraduría Federal del Consumidor cuando actúa como árbitro, no son actos de autoridad, si tomamos en cuenta que no son actos unilaterales, impuestos por el árbitro, sino actos previamente convenidos por las partes y es precisamente este acuerdo previo la fuente de la obligatoriedad del laudo, el cual no es imperativo y coercible por si mismo, sino hasta que el juez competente ordena su ejecución; pudiendo solamente promoverse el amparo en contra de la resolución que dicte el juez competente en la que ordene la ejecución del laudo arbitral.

De un análisis al artículo 128 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, consideramos que ni ésta, ni el Reglamento, ni el Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor, especifican que se debe de entender por casos particularmente graves, sin embargo éstos son sancionados con clausura del establecimiento hasta por quince días.

Por lo que proponemos que se reforme dicho artículo o bien se emita un acuerdo en el sentido de que se especifique que debe de entenderse por casos graves, así como determinar cuantos días de clausura le corresponderán a cada caso, con el fin de no dejar al criterio personal la imposición de dicha sanción.

## BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 2a. edic., Ed. Porrúa, México, 1981.
- 
- Primer Curso de Derecho Administrativo, 1a. edic., Ed. Porrúa, México, 1989.
- 
- Segundo Curso de Derecho Administrativo, 3a. edic., Ed. Porrúa, México, 1990.
- Barrera Graf J, Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Ed. Ibero, México, 1976.
- Bercouitz Rodrigo, Comentarios de la Ley General de la Defensa de los Consumidores y Usuarios, 2a. edic., Ed. Civitas, Madrid, 1992.
- Diez Manuel María, Derecho Administrativo Tomo IV, V y VI, 2a. edic. Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1971.
- Dorantes Tamayo Luis, Elementos de Teoría General del Proceso. 2a. edic., Ed. Porrúa, México, 1986.
- El Banco de México en Comercio Exterior, Informe Sobre la Situación Económica de México. Vol. 27, No.3, Ed. Banco de México, México, 1977.
- Flores Barroeta B, La Ley Federal de Protección al Consumidor a la Luz de las Nuevas Orientaciones del Derecho, Revista de Derecho Notarial, Núm 66, México, 1977.
- Gómez Lara Cipriano, Teoría General del Proceso, 7a. edic., Ed. UNAM, México, 1987.

Lares Romero Víctor Hugo, El Derecho de Protección a los Consumidores en México, 1a. edic., Ed. Universidad Autónoma Metropolitana, México 1991.

Ovalle Favela José, Comentarios a la Ley Federal de Protección al Consumidor, 1a. edic. Ed. Mc. Graw Hill, Serie Jurídica, México, 1994.

---

Derecho Procesal Civil, 5a. ed., Ed. Harla, México, 1992.

### D I C C I O N A R I O S

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I, II y III, 5a edic., Ed. UNAM-Porrúa México, 1992.

Palomar De Miguel Juan, Diccionario para Juristas, 1a. edic., Ed. Mayo, México, 1981.

Santo Víctor De, Diccionario de Derecho Procesal, 1a. edic., Ed. Universidad S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1991.

### L E G I S L A C I O N

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 110a edic., Ed. Porrúa, México, 1995.

Código Civil, 10a edic., Ed. Delma, México, 1994.

Código de Comercio, 63a edic., Ed. Porrúa, México, 1995.

Código Federal de Procedimientos Civiles, Ed. Porrúa. México, 1994.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 32a. edic., Ed. Porrúa, México, 1995.

Ley Federal de Protección al Consumidor, Diario Oficial de la Federación del 24 de Diciembre de 1992.

Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor, Diario Oficial de la Federación del 23 de Agosto de 1994.

Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, Diario Oficial de la Federación del 24 de Agosto de 1994.

Exposición de Motivos de la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor. 26/XI/92, DOC. 18/LV/92 P.O (I).