

40721
716



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN**

**PROPUESTA DE MODIFICACIÓN EN EL
PROCEDIMIENTO DE CONCILIACIÓN DE LA LEY
FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
FERNANDO ROSALES LÓPEZ**

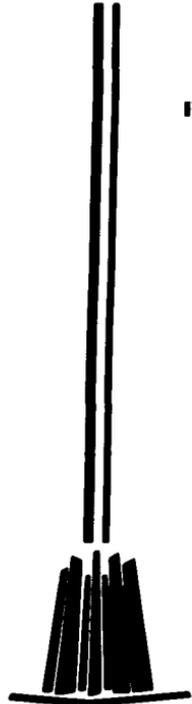
**ASESOR:
MTRO. FERNANDO PINEDA NAVARRO**

SAN JUAN DE ARAGÓN ESTADO DE MÉXICO

2003.

1

**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.

**TESIS CON
FALLA DE
ORIGEN**

PAGINACION DISCONTINUA

Agradezco a Dios por
permitir terminar con
el ciclo de licenciatura.

Dedico a Ana Maria López
García, mi Madre, por
apoyarme en todos los
aspectos de mi vida.

Agradezco al Maestro
Fernando Pineda Navarro
por su apoyo en la elaboración
de la presente y por ser una
gran persona.

Dedico a mi hijo Brígido
por ser un motivo importante
en mi vida y de quien espero
siga adelante.

Dedico esta a Brígido Rosales
Herrera mi Padre por enseñarme
el camino de la vida.

La presente dedicada a mis
hermanos por creer en mí como
persona.

Dedico y agradezco a Ricardo
Alberto Rosales López por su
apoyo incondicional en la
realización de la presente.

Dedicó a mi hijo Fernando por
su empeño como persona y como
buen estudiante.

2

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

DEDICO Y AGRADEZCO A MI ESPOSA
MARIA CONCEPCION VALENCIA ROJAS, QUIEN
ME MOTIVA TODOS LOS DIAS EN LOS ASPECTOS
DE MI VIDA Y QUE SIN SU AYUDA NO HUBIERE
LOGRADO EL PRESENTE OBJETIVO.

3

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INDICE

	INTRODUCCION _____	I
	CAPITULO PRIMERO _____	1
	ASPECTO GENERALES _____	1
1.-	ANTECEDENTES HISTORICOS _____	1
2.-	NATURALEZA JURÍDICA _____	22
	CAPITULO SEGUNDO _____	37
	ANALISIS DEL MARCO JURIDICO _____	37
1.-	LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR _____	37
2.-	LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR _____	49
3.-	ATRIBUCIONES DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR _____	53
4.-	DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA _____	64
5.-	REFORMAS ESTRUCTURALES Y COMPETENCIALES _____	68
	CAPITULO TERCERO _____	37
	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN AL PROCEDIMIENTO DE CONCILIACIÓN DE LA LEY FEDERAL DEL CONSUMIDOR _____	75
1.-	PROCEDIMIENTO DE CONCILIACIÓN _____	75
2.-	IMPUGNACIÓN DE LAS RESOLUCIONES EN EL PROCEDIMIENTO DE CONCILIACIÓN _____	81
3.-	EL DESISTIMIENTO DEL CONSUMIDOR EN EL PROCEDIMIENTO DE CONCILIACIÓN _____	87
4.-	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN AL PROCEDIMIENTO DE CONCILIACIÓN _____	90
	CONCLUSIONES _____	93
	BIBLIOGRAFÍA _____	95

4

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN

La situación actual en que vivimos permiten al ser humano un devenir accesible que paradójicamente encuentra a la limitación o a la pérdida de sus derechos como consumidor, que desafortunadamente recae en los actos de consumo que realiza, y en muchos casos, no conoce cuales son las posibilidades de aprender a defender sus derechos como tal.

La defensa de esos derechos se encuentra contemplada en la Ley Federal de Protección al Consumidor y sus procedimientos, en especial el de conciliación. La ley dio vida a un organismo público cuya tarea esencial se servir a la comunidad consumidora de todo el país a través de los diferentes servicios que ofrece. Ese organismo público es la Procuraduría Federal del Consumidor, que recibe las reclamaciones y aplica los procedimientos para defender los derechos de los consumidores, aunque estos pueden presentar irregularidades que harán que dichos derechos no sean respetados por los proveedores de bienes y servicios.

Si bien es cierto que cada vez se presentan consumidores más exigentes, también es necesario profundizar en la tarea de sensibilizar a los mismos para que aprendan a conocer sus derechos y puedan ejercerlos a plenitud, y en grado especial, exigir que el procedimiento de conciliación que la ley contiene, se aplique en forma más estricta o se le hagan las modificaciones pertinentes y necesarias para lograr resultados más positivos.

Enfrentar el manejo de situaciones complejas de consumo requiere de habilidad, organización y de las herramientas apropiadas para evitar errores, tomando en cuenta que nuestro material de apoyo debe ser, principalmente, la Ley Federal de Protección al Consumidor. La administración Pública, en su concepto dinámico, implica el ejercicio de las atribuciones que las normas jurídicas asignan a los organismos públicos, para la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

realización de los fines que persigue el Estado. Esta función administrativa se manifiesta a través de actos que se derivan y tienen diferente connotación y contenido.

En el capítulo primero de este tema de tesis describimos los antecedentes históricos y la naturaleza jurídica del comercio, sin determinar el carácter de consumidor y que sus derechos deben ser protegidos por una ley especial.

En el segundo capítulo, hacemos un análisis de la Ley Federal de Protección al Consumidor y del organismo encargado de la misma, que es la Procuraduría Federal del Consumidor, con sus atribuciones, así como las reformas estructurales y de competencia que ha sufrido.

En el tercer capítulo, determinamos una propuesta hacia el procedimiento base de la ley, el de conciliación, para que se aplique en una forma estricta y se modifique el contenido de dicho procedimiento, tratando de obtener con ello resultados más positivos tanto de cantidad como de calidad.

Esperando que el presente trabajo sirva de apoyo para todos los que somos consumidores y llegamos a intervenir en un procedimiento para solucionar un conflicto, y con ello, se tome como modelo en los lugares en donde no se aplica correctamente por parte de los conciliadores que no respetan los derechos contemplados en la ley, y mucho menos por los malos proveedores que tanto daño causan a la comunidad consumidora.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPITULO PRIMERO

ASPECTOS GENERALES

1. ANTECEDENTES HISTORICOS

El individuo no puede pensarse aislado, no puede vivir independiente de los demás seres humanos porque desde la caída del mitológico Adán, ha tenido que trabajar para procurarse alimento, abrigo y vestido, y asegurarse todos aquellos objetos materiales que llega a desear. Lo ha hecho no como una creatura aislada, sino como participante de un orden social. De la cultura de su grupo, el hombre adquiere el conocimiento y las habilidades requeridas para hacer uso de los recursos que le son asequibles. Como miembro de un grupo, participa en el esfuerzo cooperativo para satisfacer las necesidades materiales.

Las necesidades mismas, sin embargo, no son meras exigencias biológicas, ya que el hombre llega a desear tipos particulares de alimento y materiales específicos con los cuales fabrica vestidos y refugios, llegando a desear muchas otras cosas distintas a las estrictamente requeridas para su subsistencia. El deseo del hombre, tanto como sus necesidades, estimulan su esfuerzo, y dichos deseos se desarrollan fácilmente desde los meros requerimientos para la supervivencia hasta un repertorio muy variado de otros bienes. "Reflejando los valores de la cultura, estos deseos aparentemente insaciables pueden variar desde las demandas más sencillas, hasta las más difíciles, afectado por la persistencia a comprar, pasear, gozar y gastar".¹

Puesto que la energía de los hombres y los recursos disponibles para satisfacer sus deseos son limitados, deben ellos escoger inevitablemente entre valores alternativos, incluso la devoción religiosa, el orgullo del grupo, la recreación común entre otras cosas y

¹ Ely Chinoy, "La Sociedad" Editorial Fondo de Cultura Económica México 1978 p. 13

los valores de distribución, aunque cuando la distribución de bienes no es suficiente para satisfacer sus deseos, se deben crear mecanismo institucionales para asignar los recursos y distribuir los bienes.

El hombre se apoya en la economía como una disciplina especial, preocupada particularmente por el uso de los recursos escasos, la cual enfoca su atención de manera preferente sobre cuestiones y casos como precios, ventas, salarios, provechos, tasas de interés y producto. Durante muchos años, la economía supuso generalmente un orden social en el que los hombres podían seguir y pueden perseguir libremente el uso aprovechado de los materiales asequibles, incluyendo el trabajo. Se supone que el hombre ha sido racional y escoge al azar sus deseos, y sobre estas premisas los economistas han podido estudiar la interrelación que existe entre las variables económicas sencillas y las más complejas. Sus teorías son a menudo sutiles, complejas e incluso un tanto elegantes y, dentro de los límites establecidos por sus supuestos de considerado valor.

El hombre siempre ha tenido la propensión al trueque, al tráfico y al cambio de bienes, siendo algo inherente que demuestra desde los pueblos primitivos, aunque existen pocas evidencias de lo que se considera negocios. La conducta económica del hombre y sus instituciones económicas, no son fácilmente distinguibles de otros aspectos de la vida social, aunque se ha tenido que reconocer la presencia y la importancia de dichas instituciones, como el comercio, dando con ello un concepto al hombre como económico u hombre de negocios.

Primeramente, el término de hombre económico puede utilizarse como una legítima abstracción, a condición de que se le considere como una entidad más concreta como lo es el caso del consumidor. En segundo término y esto con una importancia más sociológica, refleja el aspecto característico y peculiar de las sociedades occidentales que les han dado un grado inusitado a los valores y actividades, así como también a las

instituciones comerciales. Los papeles ocupacionales y de parentesco son puestos a un lado, norma que no se encuentra tan frecuentemente en la mayoría de las sociedades, ya que el dinero es generalmente, el medio universal del cambio.

Las obligaciones tradicionales entre vendedores y compradores son cubiertas por el nexo monetario. Al inicio de sus actividades comerciales, el hombre buscó obtener el máximo provecho posible en sus transacciones económicas, sin tomar en cuenta los aspectos sentimentales.

Los antecedentes del comercio nos demuestran no solo la naturaleza peculiar de estos supuestos, sino también el carácter único que tienen muchas instituciones económicas y lo precario de las distinciones convencionales entre lo económico y lo social. "Una comprensión de la naturaleza de las instituciones económicas y sus relaciones con otros aspectos de la estructura cultural y social, exige el reconocimiento del hecho que la economía del hombre, como regla, está inmersa en sus relaciones sociales".²

Tan pronto como la economía natural, en la que cada grupo satisface sus necesidades por sí mismo, resulta inadecuada a la compleja organización de una sociedad, surgiendo así el comercio, el cambio para el cambio y la figura del hombre que se dedica a interponerse para facilitar en el cambio, satisfactores de quien lo produce a quienes lo terminan utilizando para su consumo.

La aparición del comercio no coincide con el surgimiento del derecho mercantil, pues normas jurídicas indiferenciadas pueden regir las relaciones que económicamente tiene un carácter comercial y los que no lo son. Sin embargo, en sistemas jurídicos muy antiguos se encuentran ya preceptos que se refieren en forma directa y especialmente al comercio, y que constituyen gérmenes remotos del derecho mercantil. Mención especial merece el derecho de la isla de Rodas, habitada por el pueblo heleno, cuya legislación

² Ely Chinoy ob cit p. 3

referente al comercio marítimo alcanzó tal grado de perfección, que el emperador romano Antonino, hubo de declarar que la Ley Rodia incumbía el imperio del mar.³

En el sistema del derecho romano se encuentran normas aplicadas al comercio, pero no con una distinción formal entre lo que es el derecho civil y el derecho mercantil, ya que no se ha podido encontrar la explicación a la existencia de un derecho mercantil autónomo, y aún la escasez de disposiciones referentes al comercio, así como la falta de interés con que los romanos veían la actividad comercio mercantil, así como por la flexibilidad de derecho pretorio, el cual permitía encontrar la solución adecuada a las necesidades de cada caso, satisfaciendo con ello las exigencias del comercio.

Se tenía por ejemplo, la posibilidad de reclamar del dueño de un negocio el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las personas que se habían encargado de administrarlas; de igual forma, se podía exigir al dueño de algún buque, el cumplimiento de las obligaciones contraídas por su capitán. También se regulaba el préstamo a la gruesa, exigiendo con él, el feliz regreso de un navío y del cual se había convenido fuerte rédito. Se tenía la obligación de marinos y posaderos de custodiar y devolver el equipaje de los pasajeros de un navío. La compraventa en Roma era un contrato bilateral, y por tanto, de buena fe. Además es un contrato considerado consensual, ya que se perfecciona por el simple consentimiento de las partes. Se podía definir como "contrato por el cual una persona llamada vendedor, se obliga a transferir a otra, el comprador, el poder que tiene sobre determinado objeto, contra el pago de cierta cantidad de dinero" ⁴

Como antecedente de la clásica compraventa romana se tienen estipulaciones recíprocas; unas para fijar los deberes esenciales del vendedor. Esta práctica

³ Mantilla Molina, Roberto. "Derecho Mercantil" Editorial Porrúa S. A. México 1986 p. 4

⁴ Floris Margadant, S. Guillermo "El Derecho Privado Romano" Editorial Esfinge, S.A. México 1981 p. 401



corresponde al típico espíritu del derecho primitivo, con su señalada tendencia a construir una relación bilateral con dos declaraciones o relaciones unilaterales.

La caída del imperio romano de occidente vino a agravar las condiciones de inseguridad social creadas por las continuas incursiones de los bárbaros que la precedieron, produciendo con ello la más completa decadencia de las actividades comerciales. El comercio resurgió a consecuencia de las cruzadas, que abrieron vías de comunicación con el cercano oriente y provocaron el intercambio de productos de diferentes países europeos. Este florecimiento del comercio sucede en condiciones políticas muy distintas de las que habían prevalecido en Roma. También el derecho germánico, sobre todo el procesal, integraba un sistema jurídico vigente, aunque era incapaz de satisfacer las necesidades creadas por el desarrollo del comercio. Políticamente faltaba un poder suficientemente fuerte que pudiese dar leyes con validez general y resolviesen adecuadamente los problemas mercantiles, dando pie a que personas dedicadas a una misma actividad comercial se agruparan en gremios para defender y proteger sus intereses comunes. Eran corporaciones formadas en la Edad Media, por maestros, oficiales y aprendices de una misma profesión u oficio, rigiéndose por ordenanzas o estatutos especiales.

Los gremios establecieron tribunales encargados de dirimir controversias entre sus agremiados sin aplicar normas de derecho común, sino según el uso y la costumbre de los mercaderes, creándose con ello un derecho de origen consuetudinario e inspirado en satisfacer las necesidades peculiares del comercio. Las resoluciones de los tribunales fueron recopiladas excediendo su campo de aplicación al lugar de su origen, reconociéndose como derecho vigente en distintas regiones.

El Derecho Mercantil dio base para que los tribunales mercantiles consideraran que quienes se dedicaban a ejercer el comercio se sometiesen a dichos tribunales y a sus normas, no obstante no estar ingresados en el gremio correspondiente, dando

oportunidad para que el Derecho Mercantil ampliara su campo de participación acompañada de otra derivada de otra de mayor denotación a la que se le fue dando el concepto de comercio, ya que si en un principio solo se consideraba como derecho mercantil a la compra de mercancías para revenderlas, también se llegó a considerar como mercaderes a quienes organizaban la producción de mercancías para su exportación.

En el México antiguo los mercados y sus funciones dentro de la economía mexicana, sobre el comerciante y su lugar dentro de la sociedad, la mayoría de los trabajos se concentran en el estudio del pochteca, o bien, en el mercado de Tlatelolco. En las fuentes históricas del siglo XVI que escribieron los conquistadores españoles, narraban los detalles que observaban.

En aquella época Tlatelolco constituía el mayor y más importante centro de abasto de la ciudad de Tenochtitlan. Sin embargo, podríamos hacer una serie de cuestiones para aclarar si era el mercado de Tlatelolco el único centro de abasto para la ciudad de Tenochtitlán, o también existían otros mercados de cierta importancia y de donde procedía el abasto que consumía la ciudad.

Desde la fundación de Tenochtitlán hacia 1325, las características del islote, el ingenio de los mexicas va a ser determinante para que este grupo se incline hacia la actividad comercial. El primer problema que enfrentaron una vez instalados en el islote, fue la escasez de tierras para desarrollar la agricultura, y aunque conocían el método para obtener las tierras, en principio no pudieron desarrollar por la falta de material de construcción. En consecuencia, trataron de subsistir con sus deficiencias, o bien, buscaban con sus vecinos de la ribera del lago lo que necesitaban.

Entonces optaron por pescar todo género de peces, ranas, culebras y cazar patos y otras aves, y con el tecuitlatl y el ahuashtli, algas y huevecillos algunos insectos, preparando con ellos una serie de panecillos. Después, conociendo los días de mercado

en los diferentes, pueblos, cargaron sus productos y los fueron a cambiar por piedra y madera.

Lógicamente, las necesidades del grupo no podían ser satisfechas por completo explotando solo el medio que les rodeaba; los mexicas tenían necesidad de tierras, lo que les traducía en una insuficiencia de agricultura y por lo tanto, de alimentos básicos, necesitando también piedra para construir sus templos y viviendas. La única solución posible para obtener los productos que requerían era el trabajo y la explotación de sus propios recursos para obtener y elaborar productos que en determinado momento pudieran llevar a los mercados de los otros pueblos para intercambiarlos por aquellos que podían satisfacer sus necesidades. La variedad de productos explotables encauzó a los mexicas, en un principio, hacia una economía basada en explotar el medio ambiente, y en el comercio, dando con ello el primer gran paso para el desarrollo de la ciudad de Tenochtitlán. Así, el crecimiento de la ciudad se fue logrando por medio de un gran desarrollo en la producción seguido de un estrecho intercambio comercial.

El comercio no se realizó en forma espontánea por los individuos, sino que existió intervención por parte del gobierno, el cual debió promover la creación de un mercado propio para el abasto de la ciudad. Por medio de la producción y el comercio, los aztecas prosiguieron su desarrollo de tal forma que poco a poco empezaron a adquirir importancia, hasta que lograron sacudirse el dominio tecpaneca hacia el año de 1428 aproximadamente, consiguiendo entonces la hegemonía política y económica dentro del valle, y su economía se vio altamente favorecida por los nuevos ingresos que en forma de tributo comenzaron a obtener de los grupos recién conquistados.

Un hecho importante de la economía y comercio mexica es que fue dirigida y regulada por el organismo político, que era conformado por la clase dominante y la clase dependiente política y económicamente.

En el mercado había infinidad de productos que reflejan la variedad de las ramas de la producción en Tenochtitlán, la especialización en el trabajo y el potencial económico mexicana, que incluso absorbía producción y mercancía de otras regiones y mercados para comercios dentro del propio.

Las operaciones de compra y venta en los mercados continuamente se realizaron en forma de trueque, de un producto a otro, aunque existieron ciertos bienes que podrían funcionar como monedas, como un gallipavo, un haz de maíz, mantos de sal y otros productos y objetos de intercambio. Las piezas de cobre solo se utilizaban en compras de objetos de poco valor; el oro que se usaba para el intercambio se pulverizaba y se colocaba en canutillos de plumas por lo que su valor dependía de la anchura y espesor de los mismos.

Dentro de los mercados existió un estricto orden y control ya que estaba prohibido comprar o vender fuera de los sitios establecidos, ya fuese en plazas o locales de mercado; asimismo, los comerciantes estaban organizados y distribuidos al interior de los mercados dependiendo del género del producto que vendían, logrando con esto un mejor control y funcionamiento de los mercados. El gobierno era el encargado de establecer jueces en los mercados con la finalidad de regular el comercio y resolver cualquier conflicto que se pudiese presentar en el proceso de intercambio o trueque. Existían también otras personas encargadas de velar por la seguridad de los comerciantes, y de vigilar que las medidas y los precios establecidos no fuesen alterados. A cambio de la seguridad y el orden el vendedor pagaba cierto impuesto al gobierno.

No existen datos sobre la forma y condiciones en que se elegían a esos alguaciles y jueces de plaza, pero seguramente se trataba de funcionarios del gobierno que desempeñaban sus cargos en parte para la recaudación de impuestos y en parte para vigilar en correcto desarrollo de la distribución de productos para la población. Hay algunas referencias que mencionan que estos funcionarios eran jefes pochtecas.

Para el surtimiento de productos comerciales en los mercados de la ciudad se contaba con una vasta red de canales que la cruzaban en todas las direcciones. También existieron importantes embarcaderos en varios puntos de la ciudad, pero el principal fue el de la Lagunilla, a donde llegaban multitud de productos de diversas regiones, teniendo además otras vías terrestres que también las aprovechaban por el excelente sistema de calzadas de la ciudad.

Resumiendo, podemos señalar que en el México antiguo el mercado se presenta como el principal centro de abasto, siendo una institución tan importante como necesaria para la economía mexicana. También se presenta el Estado con un enorme interés por fomentar e impulsar la actividad comercial dentro de la ciudad. Esta importancia de sistema de mercados es resultado de las funciones que este desempeñó en el seno de la sociedad, ya que su objetivo era efectuar intercambio entre los productores de las distintas ramas para lograr la adecuada distribución de bienes. Existió igualmente un tipo de comercio a larga distancia, especializado en el trato de productos suntuosos, exóticos y onerosos, reservados al consumo de las clases privilegiadas, quienes lo apoyaban e impulsaban. Este comercio era desarrollado por gente capacitada para este tipo de tratos, que poseían un rango, una jerarquía y un lugar definido dentro de la sociedad. Por supuesto las autoridades tomaban en cuenta las existencias y necesidades de los mercados y así regulaban de algún modo la producción al fijar ciertas fases de calidad y cantidad de los bienes producidos para el mercado.

A pesar de que muchas de las instituciones fueron destruidas con la conquista española, los mercados revistieron un gran interés y fueron adoptados por el nuevo sistema debido a que los españoles mismos dependieron de ellos para procurar y asegurar el abasto de su nueva ciudad sobre todo en los primeros años de la colonia, quedando en claro que es el mercado una institución con una estructura y organización interna capaz de resolver y satisfacer las necesidades de una ciudad.

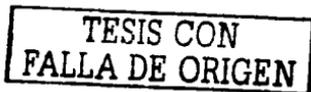
En España, gozó en la Edad Media de gran autoridad el código de Alarico ó Breviario de Aniano⁵ con disposiciones referentes al comercio marítimo. Para la protección y fomento de sus actividades profesionales los comerciantes se agruparon en hermandades o universidades, y hacia el siglo XV se tenían hermandades en España, así como en otros países Europeos, citando las de Barcelona, Bilbao, Burgos y la de Valencia. El comercio en Barcelona estaba muy desarrollado dando lugar con ello a una apreciable labor legislativa, debido en parte a los reyes de Aragón, y en parte a los propios mercaderes y autoridades municipales. Entre los años 1436 y 1484 se publicaron en Barcelona las primeras ordenanzas en que se regula el seguro marítimo. En Tortosa, otra población catalana se tiene como ejemplo de regulación mercantil el "Código de Costumbres que se remonta al siglo XIII".⁶

La actividad legislativa mercantil en la edad moderna va aparejada con la creación de los grandes estados nacionales y la decadencia de los gremios de mercaderes, que habían llegado a asumir en toda su plenitud, facultades propias del poder público. La manifestación más importante de la actividad legislativa en materia antes de la Revolución Francesa, la constituye las ordenanzas de Colbert sobre comercio marítimo y terrestre entre 1673 y 1681, asentándose hasta alcanzar un gran campo de vigencia ampliando con ello la noción Jurídica de comercio. Alfredo Rocco define en su libro Principios de Derecho Mercantil a quienes se les debe considerar comerciantes, señalando que es toda aquella persona que realiza un acto de comercio.

En España, al unificarse las coronas de Castilla y Aragón, se robustece el poder real y las agrupaciones profesionales de comerciantes, llamadas Universidades de Mercaderes, obtienen la sanción regia para que sus Ordenanzas conservaran el valor

⁵ Manilla Molina, ob cit pág. 10

⁶ Ibidem p. 10



- jurídico que hasta entonces habían tenido y para que siguieran siendo válidas las decisiones de los tribunales que recibieron el nombre de Consulados.

En la Nueva España se imitaron las instituciones jurídico mercantiles de España, y hacia el año de 1581, los mercaderes de la Ciudad de México constituyeron su Universidad, que fue autorizada por Felipe II en 1592 y confirmada en 1594 por el propio monarca.

Las funciones del Consulado eran muy variadas, ya que si en principio se rigieron por las ordenanzas de Burgos y las de Sevilla, muy pronto se les confirieron facultades legislativas para la creación de sus propias Ordenanzas, las cuales fueron aprobadas hacia el año 1604 por Felipe III. Las funciones principales eran de tipo jurisdiccional al resolver controversias relativas al comercio. De igual forma tenían funciones administrativas para la protección y fomento del comercio, llevando en ejercicio de ellas, empresas de gran utilidad como canales, carreteras, edificios, sosteniendo un regimiento cuyos jefes y oficiales los designaba el propio consulado. En Hispanoamérica se crearon otros consulados como el de Lima hacia 1655, y el de Guatemala a finales de 1743.

El sistema de comercio que España estableció con sus colonias, se conformó bajo las características de un monopolio cerrado y restrictivo. Durante los siglos XVI y XVII, por la parte peninsular solo podían participar los castellanos como cargadores, navegantes, comerciantes y encomenderos de mercancías en Indias, mientras que por la parte americana únicamente accedieron los españoles y sus hijos como compradores en las ferias del comercio. El establecimiento del sistema de flotas y galeones fue la razón fundamental para conservar un sistema ávido en las colonias, de modo tal que los productos de la flota tuviesen a su llegada una gran demanda o demanda ilimitada.

La historia del comercio colonial en la Nueva España del siglo XVIII, esta intimamente relacionada con la conformación y consolidación de un grupo económico prominente, el de los comerciantes almaceneros de la Ciudad de México, quienes se

convirtieron en los únicos comerciantes en disposición de satisfacer las demandas del mercado novo hispano. Asimismo y por uso y abuso del monopolio, los comerciantes de la Ciudad de México lograron constituirse en una entidad financiera con la competencia suficiente para refaccionar la producción y el comercio.

Por otro lado, los almaceneros de México encontraron vías alternativas para financiar créditos menores, que no necesariamente dirigían a la producción y el comercio, cuyo respaldo era de instituciones seculares, con un gran peso moral a los ojos de la población pobre, surgiendo con ello las cofradías y hermandades que reunían por lugar de origen y parentesco a los comerciantes de México, o bien, por su demostrada filiación piadosa, al fundar capellanías y obras piadosas que, bajo un carácter religioso y benéfico, ocultaban operaciones de crédito sin gran riesgo.

Sin embargo, entender la consolidación de los comerciantes de México como el grupo dinámico en la Nueva España del Siglo XVIII, sólo es posible si se toma en consideración de relaciones y asociaciones tanto como económicas como familiares, que involucraban a los almaceneros en forma individual y como corporaciones, con una amplia cadena de intermediarios en mayor y menor medida, siendo estos últimos comerciantes, productores y autoridades reales. Con ello queremos decir que de los beneficios derivados de la práctica del monopolio no solo participaban los comerciantes, quienes llevaban la mejor parte, sino también un gran número de individuos asociados en actividades económicas, como pequeños comerciantes, la minería, la agricultura, el abasto de carne y otras actividades, o bien, que desempeñaban alguna función de la burocracia real, como los agentes de aduanas, los oficiales de la real caja, los recaudadores de impuestos y autoridades civiles de otras clases. Todas ellas en conjunto, integraban el grupo de dominio dentro de la colonia y su lugar en la jerarquía dependía en mucho del desempeño de cada sujeto en el juego económico.

De ahí pues, el papel determinante de los comerciantes mexicanos en el ámbito de la Nueva España. En cuanto a individuo, cada comerciante basaba su influencia en el rango de sus operaciones mercantiles, sus inversiones productivas, sus parentescos, sus compadrazgos. Socialmente, el peso de los comerciantes se disolvía en una enorme madeja que involucraba a muchos hombres y familias. En cuanto a corporación, dejaban sentir su fuerza, su peso económico y político. Aliado, competidor y enemigo del poder real en la colonia, según tiempo y circunstancias, el Consulado apoyaba igual al que enfrentaba a las autoridades del virreinato, de acuerdo fundamentalmente, con un principio equivalente a todos los comerciantes, basado en la buena marcha de sus negocios e intereses, además del respeto a la autonomía absoluta y plena de su institucionalidad.

La historia de los comerciantes mexicanos en el Siglo VIII, ha sido considerada ampliamente a la luz del impacto que provocó la puesta en práctica de los decretos del comercio libre y el conjunto de medidas aplicadas por los Borbones en la Nueva España. La drástica ejecución de los decretos del comercio libre y la respuesta a ellos por parte de los comerciantes y el Consulado de México, sólo puede explicarse a través de la comprensión del largo proceso de desarrollo económico y social que vive la Nueva España en ese espacio histórico, y que llega a su auge a la mitad del siglo. En este crecimiento económico tuvo mucho que ver el comercio de los mexicanos, principalmente por el papel que jugaron al refaccionar y financiar la producción y el pequeño comercio, pero también por el carácter dentro de la Nueva España. También en esos años, cuando se constituyó y consolidó un grupo social de auténtico dominio, que amparado bajo la corporación del Consulado, involucraba a grandes comerciantes. Así, en el año 1795 se formaron los consulados de Veracruz y Guadalupe, así como los de Buenos Aires, Caracas, La Habana y Santiago.

El virrey, Conde de Revillagigedo, propuso la supresión de los Consulados o que se establecieron más, considerando que el número existente de ellos entorpecía y no facilitaba la resolución de los litigios entre los comerciantes. Fue el diputado José Beye de Cisneros quien presentó una moción contra el funcionamiento de los Consulados, logrando resultado positivos.

Es importante señalar que en Europa hacia el siglo XVIII, nacieron ideas contrarias a la de siglo XVII, que se regían generalmente por el absolutismo en el poder, la desigualdad social, el catolicismo y el mercantilismo, ya que las ciencias contribuyeron a fijar nuevas ideas de libertad, igualdad, propiedad y soberanía popular, difundidas por tres tipos de escritores, como filósofos, enciclopedistas y economistas, siendo Francia la nación que continuó sumida en el absolutismo. La situación económica y política de Francia ocasionó la Revolución Francesa, la cual destaca por el grupo de la burguesía quien era enemigo del absolutismo, el pueblo tomó el poder y abolió el feudalismo; los representantes de la burguesía hicieron la Declaración de los Derechos del Hombre, a través del Marqués de Lafayette. En ese lapso, Napoleón Bonaparte fue designado Cónsul.

Un acontecimiento de gran importancia en la Historia del Derecho Mercantil, es la promulgación del Código de Comercio Francés por Napoleón, que entró en vigor en 1808, el cual trae como consecuencia que el Derecho Mercantil se vuelva objetivo al declarar en que consiste el realizar actos de comercio y no la cualidad de comerciante, pero sin dejar de influir el elemento subjetivo en cuanto se presumen mercantiles los actos realizados por un comerciante. La legislación francesa del Código de Comercio ejerció gran influencia en la mayoría de las naciones europeas, como el código italiano de 1862, el cual amplía aún más el concepto jurídico de comercio, calificando de mercantiles mayor número de actos que el código francés.

La revolución de las colonias españolas por su independencia que estalla hacia 1810, constituye el término de un largo proceso de preparación revolucionaria evidenciado

desde la segunda mitad del Siglo XVIII, de una serie de episodios que revelan una inconformidad creciente en las distintas colonias. Los criollos estaban influenciados por las ideas filosóficas de los enciclopedistas y para ellos no pasó inadvertida la revolución emancipadora de los Estados Unidos de América, de la que tomaron ejemplo. Numerosas manifestaciones de inconformidades tuvieron lugar a lo largo de toda la América Hispánica, como la de los comuneros de Nueva Granada en 1779; la de Bolivia en 1780; la rebelión de Tupac Amaru en el mismo año en Perú, y los diversos motines ocurridos en México durante la época colonial.

Estos levantamientos hicieron comprender a estadistas peninsulares ibéricos que si no se enfrentaban a los acontecimientos, España vería comprometida su situación en América, pero en ninguno de los proyectos presentados para hacer frente a la situación fueron tomadas en cuenta las necesidades económicas, los anhelos de libertad y la difícil situación en que se encontraba España y su territorio invadido por los franceses, siendo factores que aprovecharon los criollos hispanoamericanos para iniciar los movimientos de emancipación de América. La invasión napoleónica a España permitió al Ayuntamiento de la Ciudad de México fomentar la formación de una junta que gobernara a la Colonia, los peninsulares se opusieron y el 16 de septiembre de 1810, Miguel Hidalgo y Costilla dio el grito de independencia. Se luchó durante once años destacando en las luchas, José María Morelos y Pavón, Francisco Javier Mina y Vicente Guerrero. Hasta el 27 de septiembre de 1821, Agustín de Iturbide consumó la batalla y declaró la independencia, proclamándose al siguiente año como Emperador de México, siendo destronado por los antiguos insurgentes, quienes organizaron a la nación mexicana como República Federal.

La consumación de la independencia de México no trajo consigo la abrogación del Derecho privado español, por lo que continuaron en vigor las Ordenanzas de Bilbao; sin embargo, por decreto del 16 de octubre de 1824 se suprimieron los Consulados y se dispuso que los juicios mercantiles se fallaran por un juez común asistido de dos colegas

comerciantes; los tribunales de minería subsistieron hasta el año de 1826, año en que se dictó un decreto que declaraba que cesaban sus funciones. Las Ordenanzas de Bilbao resultaban ya anticuadas en muchos aspectos y deficientes en otros, a tal grado de que tanto en España como en América, los comerciantes y juristas sentían la necesidad de tener un Código de Comercio, satisfaciendo tal necesidad la expedición del que redactó Don Pedro Sainz de Andino y promulgado por Fernando VII en 1829, después de revisarlo y escuchar las opiniones de las comisiones que para tal efecto designó.

La Constitución Mexicana del 4 de octubre de 1824, es la primera con plena vigencia en el país. En ella se encuentra establecida la forma republicana de gobierno y, una breve referencia a los derechos del hombre; se establece el régimen federalista, el cual habría de provocar polémicas por más de tres décadas. En la Constitución Política de 1857, se debate la cuestión religiosa, quedando abierto el camino hacia la intolerancia religiosa, significando la victoria de los federalistas y, por tanto, el principio de la idea de lo que es la democracia.

Como antecedente de las leyes mercantiles mexicanas, se tiene que el 7 de mayo de 1832 se decretó la Ley sobre Derechos de Propiedad de los Inventores o Perfeccionadores de algún ramo de la industria. Por decreto del 15 de noviembre de 1841, se organizaron tribunales especiales para conocer de las causas mercantiles y se crearon también Juntas de Fomento para velar por los intereses del comercio. En 1843 se promulgó un decreto que derogó algunos artículos de las Ordenanzas de Bilbao. El 31 de mayo de 1853, se promulga la Ley sobre Bancarrotas que regulaba completa y sistemáticamente la materia, dando intervención en los concursos fiscales.

En uso de las facultades de la constitución de 1857, concedía a los Estados para legislar en materia de comercio, por decreto del 24 de junio de 1868 la legislatura Poblana declaró aplicable el Código Lares, con excepción de los preceptos que pugnarán con la Constitución Federal. Es probable que otros Estados hayan promulgado Códigos de

Comercio a nivel local, siendo hasta el 14 de diciembre de 1883, cuando se elaboró con carácter federal, un nuevo Código de Comercio que comenzó a regir el 20 de julio de 1884, y que así como tenía indudables aciertos, también tenía imperfecciones, por lo que en 1889 es abrogado por el nuevo Código de Comercio que entró en vigor el primero de enero de 1890. En su artículo tercero establece que se reputan en derecho como comerciantes:

1o. Las personas físicas que teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen del su ocupación ordinaria; 2o. Las sociedades mercantiles mexicanas; 3o. Las sociedades mercantiles extranjeras, o sus agencias y sucursales que ejerzan actos de comercio dentro del territorio nacional.

Como se puede apreciar, el Código de Comercio utilizó criterios distintos para determinar la calidad del comerciante. Cuando se trata de personas físicas se requiere que ejerzan el comercio habitual para atribuirles dicho carácter, y tratándose de sociedades extranjeras, les exige la realización de actos de comercio dentro del territorio nacional. Finalmente, a las sociedades mercantiles mexicanas las califica como comerciantes en todo caso, aunque no ejerzan el comercio en forma habitual ni realicen actos de comercio.

Es en Suiza en el año de 1881, cuando el legislador considerando que no era justificable el distinguir la materia mercantil de la civil, promulga el Código Federal de las Obligaciones, el cual aplicaba tanto a los comerciantes como a los que no lo eran. Atendiendo a la manera en que cada derecho positivo enfoca la regulación de las relaciones comerciales pueden distinguirse dos tipos fundamentales de sistemas jurídicos a saber: países de derecho privado unificado, el cual es único y entre los que se encuentran Estados Unidos de América, Inglaterra, Suiza, Italia y Polonia; los otros países son de derecho privado que diferencian lo civil de lo mercantil.

El Código de Comercio Alemán de 1900 es de mucha importancia, ya que no es aplicable a actos aislados, haciendo distinción entre el Derecho Civil y el Derecho Comercial, esto es, que separa a las dos ramas el Derecho. El Derecho Mercantil contiene varias instituciones y que por regla general, es referido a los particulares, pero sólo en lo que conviene al tráfico de los bienes que están en el mercado. De ahí, pues, que el Derecho Mercantil sea considerado como un conjunto e normas relativas a los comerciantes como tales, a los actos de comercio y a las realizaciones jurídicas derivadas del ejercicio de éstas. Podríamos llamar al Derecho Mercantil como Derecho Comercial, porque es el que rige la vida del comerciante como tal, aunque en la actualidad únicamente tiene un significado convencional que encuentra su razón de ser en la tradición y en el reconocimiento de la ley.

Actualmente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 5 establece que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. Por tanto, cualquier persona excepto que la ley se lo prohíba expresamente, podrá ser comerciante. El Código de Comercio en su artículo 5 nos indica que toda persona que según las leyes comunes es hábil para contratar y obligarse, y que la ley no se lo prohíba expresamente tendrá capacidad legal para ejercer el comercio.

Así, tienen capacidad de ejercicio absoluta para dedicarse al ejercicio del comercio, los mayores de edad, los ciudadanos tanto nacionales como extranjeros que no estén declarados en estado de interdicción. La fracción I del artículo 3 del Código de Comercio señala que para que alguien pueda ser comerciante es preciso que ejerza el comercio no en forma espontánea o accidental, sino de manera habitual, reiteradamente, haciendo de esa actividad el verdadero ejercicio de una profesión. Esta afirmación nos conduce a ligar siempre la figura de comerciante con la de un negocio o empresa

mercantil en la que indudablemente el ejercicio del comercio adquiere las características de ser habitual.

Los menores de edad no emancipados ni los mayores de edad privados de inteligencia por enfermedades, esto es, que no se encuentren en estado de interdicción, no pueden por sí mismos ejercitar sus derechos o contraer válidamente obligaciones, ya que se encuentran legalmente impedidos para el ejercicio del comercio, pero pueden ejercer sus derechos y contraer sus obligaciones por medio de sus representantes, presentándose el problema de que si están incapacitados puedan ejercitar o no actos de comercio. Se debe partir en esta cuestión del principio de que el ejercicio del comercio implica riesgos extraordinarios a los que no deben estar expuestos los bienes que integran los bienes de los incapacitados. Por ello, como regla general, dicho patrimonio no debe ser destinado por sus representantes al ejercicio del comercio. Sin embargo, la ley permite en supuestos casos que los incapaces puedan comerciar por medio de sus representantes legales.

Por su parte, el artículo 13 del Código de Comercio dispone que los extranjeros serán libres de ejercer el comercio, libertad desde luego limitada a lo convenido en tratados internacionales y las disposiciones de leyes que arreglen los derechos y las obligaciones de los extranjeros, entre los que se encuentra de modo especial la Ley General de Población y su reglamento. Asimismo, el artículo 14 del Código de Comercio nos señala que los extranjeros comerciantes deberán sujetarse a las disposiciones del mismo código y demás leyes mexicanas.

Así pues, podemos señalar que a nivel mercantil han existido y existen una gran cantidad de leyes encaminadas a regular la comunicación social y comercial, desde la Constitución Política, leyes federales, leyes ordinarias, reglamentos, hasta las normas jurídicas individualizadas, entre las que figuran los contratos y los convenios que son regulados por los códigos civiles, los de comercio y las leyes que protegen los derechos

de los consumidores. Debemos indicar que las prácticas comerciales han venido evolucionando hasta conformar un sistema de comercialización en que se relacionan los proveedores y los consumidores., y esas relaciones se vuelven difíciles y complejas en algunos casos, ya que como en toda relación humana es posible que surjan desacuerdos o situaciones en que las partes se sientan afectadas en sus intereses. Aunado a lo anterior, la capacidad económica de los consumidores se ha visto deteriorada en su aspecto adquisitivo al surgir problemas cuando adquiere bienes o contrata servicios, los cuales sólo se podían resolver por medio de una autoridad judicial ordinaria, lo que ocasionaba que en algunos casos, sus derechos sólo se vieran contemplados y no cumplidos.

En algunos países latinoamericanos se dieron los primeros pasos al introducir instituciones similares a través de la protección al débil del consumo, que en ordenamientos europeos como Suecia, Noruega y Dinamarca están encomendados a funcionarios calificados como Ombudaman. En ésta dirección podemos señalar las Leyes de Protección y Defensa del Consumidor expedidas en Venezuela en 1992; en Costa Rica, el 28 de febrero de 1975 con reformas en 1982; la Ley de Protección al Consumidor expedida en República del Salvador el 31 de agosto de 1992; las Normas de Protección al Consumidor en República de Chile en 1974; la Ley de Defensa de los Consumidores del 27 de septiembre de 1994 en Nicaragua; las Normas de la Publicidad en Defensa del Consumidor del 5 de noviembre de 1991 en República de Perú; la Ley de Prtección al Consumidor del 7 de abril de 1989 en Honduras; la Ley de Defensa del Consumidor y su reglamento del 18 de julio de 1990 en República de Ecuador, así como el Código Brasileño de Defensa del Consumidor, del 11 de septiembre de 1990, entre otros.

En México, tratando de resolver las diferencias al apreciar los diversos conflictos entre proveedores y consumidores, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975, la Ley Federal de Protección al Consumidor, que entró en vigor a

partir del 5 de febrero de 1976 y siendo abrogada por la nueva Ley Federal el 24 de diciembre de 1992 entrando en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, teniéndola vigente actualmente. Esta ley derogó todos los lineamientos legales que se opusieran a su contenido y las funciones que tenía encomendadas el Instituto Nacional del Consumidor, su patrimonio, recursos financieros, humanos y materiales, se le atribuyeron a la Procuraduría Federal del Consumidor, la que actualmente continúa protegiendo los derechos del consumidor, incluyendo a los extranjeros, independientemente de su raza, sexo, religión o estrato social, creando igualdad entre las personas y buscando que los derechos y obligaciones contemplados sean cumplidos.

Tradicionalmente a una autoridad se le atribuyen determinadas características y funciones las que están relacionadas con el rango gubernamental que tenga y con ello puede hacer efectivos los ordenamientos y las disposiciones legales, así como los derechos humanos que contemple una ley. Los propósitos de las leyes que han sido expedidas en diferentes épocas y lugares y los cuerpos normativos que sustrajeron del derecho privado los aspectos de la vida comunitaria, son en general, los aspectos que la Ley Federal de Protección al Consumidor tutela y contempla, así como la disposición de encargar su cumplimiento a organismos especiales como lo es la Procuraduría Federal del Consumidor, a través de los procedimientos y disposiciones contemplados para tal efecto en la misma ley.

Debemos señalar que la Ley Federal de Protección al Consumidor tiene como finalidad central el proteger a los consumidores frente a los proveedores en las relaciones comerciales que entre ellos se suscitan, por existir desigualdad de las partes contratantes, ya que ordinariamente es preponderante la posición de los proveedores; por tanto, aunque es cierto que dicha ley constituye un ordenamiento público cuyas disposiciones son irrenunciables para los consumidores, se pueden aplicar cualesquiera otras establecidas

en otras leyes, costumbres, prácticas, usos o estipulaciones contractuales. Finalmente, dentro de la ley se encuentra un procedimiento inicial en caso de discrepancias en contratos de consumo, que es la conciliación, con el que se da apertura a una reclamación a favor del consumidor tratando de que lo que plantea en la misma sea conseguido y resuelto favorablemente por la autoridad que lo conoce, aplicando los derechos contemplados en la misma ley, como lo veremos más adelante.

2. NATURALEZA JURÍDICA

El ser humano junto con su conducta sigue normas regulares y recurrentes y en todas vive con los demás. En su mayor parte las regularidades en el comportamiento humano reflejan la presencia de la cultura y de un repertorio ordenado de relaciones sociales, ocupándose de las principales formas en que está organizada la vida social, la manera en que las instituciones definen y controlan los actos de los hombres. Aunque el orden social está mantenido en cierto sentido por las normas que rigen las relaciones existentes entre el ser humano como lo son las tradiciones, costumbres, reglas y leyes, debemos encontrar el porqué los hombres o ser humano se conforman generalmente a las instituciones que definen la conducta apropiada o exigida. Dicha conformidad, es un término que sugiere una creciente estandarización de la acción, la actitud y la creencia, y una decreciente voluntad de enfrentarse a las mareas prevaecientes de opinión. Existen críticas sociales que lamentan la tendencia a aceptar las cosas tal como son, de ver en todas partes el mejor de los mundos posibles, a pesar de que existan diferencias o un problema que se debe solucionar. Puede haber bases para quejas y reclamaciones, aunque alguna medida de conformidad es un requisito de toda sociedad ordenada. La sociedad no podría existir si la gente no fuese capaz de predecir como van a actuar los

demás, si los hombres no cumplen con sus deberes ordinarios y si todas las reglas sociales son violadas o ignoradas.

Solamente si la sociedad estuviese ordenada como un panal o como un hormiguero, los hombres estaríamos rigurosamente condicionados como embriones para futuros papeles sociales, existiendo con ello una completa conformidad. Algunas áreas de la conducta del ser humano permanecen no reguladas en todas las sociedades, y aún dentro de una sociedad faltaría el material humano, encontrando a menudo diversas técnicas para oponerse a la subordinación total. Sin embargo, el significado de la individualidad y la no-conformidad se encuentran solo con relación a las normas sociales a que debe conformarse el mayor número de personas durante el mismo tiempo. Desde un punto de vista, las obligaciones son externas derivadas de la cultura y de la demanda de la vida social, las que operan en situaciones concretas en que se encuentran los hombres. El poder, la autoridad y otros factores, incluyendo la religión, sirven para imponer el respeto a las normas sociales, existiendo otras instituciones de control social que debemos examinar, como las leyes. Ahora las obligaciones son internas, derivadas de las necesidades, los deseos y los intereses de los individuos, considerándolos como presiones internas y que son desarrollables, ya que se incorporan a las personas a lo largo de su experiencia social y de allí a su experiencia dentro de la comunidad en que habita. Las formas de control social están estrechamente relacionadas y debemos analizar cómo la conformidad y la costumbre llegan a ser hábitos personales o como se convierten en obligación, como la aceptación de la autoridad llega a ser parte de la personalidad y relación de los individuos, y como los objetivos socialmente sancionados llegan a convertirse en ambiciones privadas.

En las respuestas a estas situaciones necesariamente destacan la influencia de la cultura y la sociedad sobre los individuos, pero no es preciso considerar a la persona y sus leyes como una mera creación de un medio social. La relación del individuo y la

sociedad es continua y dinámica, e implica procesos recíprocos. Esta relación es a veces armónica y hasta antagónica. La adhesión a las normas sociales que con frecuencia admite alguna variación en la conducta, puede ser espontánea y voluntaria, libre de incertidumbres y dudas, pero también opuesta a la voluntad o incluso, puede ser aceptada solamente bajo la imposición, la amenaza de la fuerza física o de otras fuertes sanciones externas. Además, siempre existen aquellos que desprecian algunas o la mayoría de las normas sociales y tienden a desviarse de sus exigencias. Ningún individuo obedece todas las reglas en todo momento, es decir, nadie refleja exactamente la cultura, sus leyes y reglamentos siendo esto inherente a la vida social, ya que la gente es inducida a seguir, con diversos grados de variación, los dictados de la cultura en la que vive. Existen coacciones internas que hacen que los hombres obedezcan las reglas de la sociedad y sus normas. Eduardo García Maynez dice: "la norma como palabra suele utilizarse en dos sentidos, uno como regla de comportamiento y el otro como la imposición del deber que confiere el derecho".⁷

Estas normas de comportamiento son adquiridas de modo peculiar por cada individuo durante el proceso de socialización que lo va transformando en una persona capaz de participar en la vida social. Al describir este proceso, no se necesita que nos preocupemos por las condiciones biológicas de cómo socializamos; tampoco explorar en detalle la naturaleza de una estructura o la dinámica de tipo psicológico que ella implica, ya que estos son problemas que corresponden a la Psicología. Podemos señalar que el principal agente en el proceso de socialización es la familia o el grupo de parentesco, los cuales cuidan al individuo en sus primeros años de formación.

También existen grupos que participan en procesos de formación de valores culturales y el conocimiento de las leyes en general, incluyendo tanto la organización formal, programas preparados y procedimientos establecidos favoreciendo con esto la

⁷ García Maynez, Eduardo. "Introducción al estudio del Derecho" Editorial Porrúa, S. A. México 1997 p. 4

convivencia en armonía. El proceso mediante el cual son interiorizados los valores y las reglas específicas es complejo, pero generalmente está vinculado de modo estrecho a las relaciones íntimas que existen entre los individuos. Los valores derivados de otras personas son asimilados a la personalidad de cada uno de nosotros y reflejado en forma de grupo. En la medida en que los rasgos personales son coherentes con las tendencias culturales prevalecientes y permiten una fácil adaptación a las exigencias de los papeles sociales que debemos desempeñar, ellos contribuyen en forma importante al orden social.

Debido a la constante preocupación humana por las opiniones de los demás, los juicios y reacciones que provoca nuestra conducta contribuyen tanto al aprendizaje y a la interiorización de las normas sociales, en forma directa y continua como instrumento de control social. Este último inculca idea de lo que es costumbre y tradición, inspirando una conducta reguladora que incorpora valores sociales y sensibiliza a la persona frente a los juicios y expectativas de los demás.

El Derecho tiene relación con ramas del conocimiento como la Historia, la Sociología y la Economía Política. Con la Historia en virtud de que al Derecho interesa el conocimiento de los hechos pasados, el desarrollo de la sociedad a través de diversas épocas y las leyes que han estado en vigor en cada tiempo y lugar con la Sociología, porque su objeto de estudio es la sociedad y las condiciones de vida que se presentan en ciertos momentos. Con la Economía Política se vincula partiendo del principio de que esta ciencia tiene como meta de estudio la riqueza y las necesidades, y todos los fenómenos jurídicos tienen íntima relación con la riqueza y necesidades del individuo, siendo el Derecho quien reglamenta el régimen de sus bienes o satisfactores con el individuo mismo.

Al surgir el Derecho, se presenta siendo un fenómeno social, una necesidad para mantener la conciencia humana. Se origina con el hombre mismo, ya que este es social por naturaleza y la sociedad no se concibe sin un orden normativo, partiendo de ahí que

desde que el hombre cobra conciencia de su calidad de humano se une a los demás para buscar la satisfacción de sus necesidades, y en su búsqueda está el punto de partida, la coexistencia entre los hombres en el núcleo social. Luego entonces el Derecho surge con la aparición del ser humano y es importante ya que es la fuerza que coordina y ha coordinado todas sus actividades desde sus orígenes, ya que si no existiera una idea o concepto del orden jurídico, se provocaría la contradicción de subsistir autodestruyendo, o sea que algunos hombres tendrían necesidad de exterminar a otros, como entes sociales. De ahí que el Derecho resulte ser una fuerza soberana que armoniza y concilia intereses de los individuos logrando un cierto equilibrio entre las corrientes de la vida humana en lo jurídico, lo material, lo económico e incluso, en lo moral y lo religioso.

El Derecho forma parte del grupo de ciencias que estudian a la sociedad desde distintos puntos de vista. Ahora bien, las ciencias sociales se distinguen de las ciencias naturales en virtud de que la sociedad es una realidad totalmente distinta de la naturaleza. Debemos entender por naturaleza el orden o sistema de elementos relacionados los unos con los otros por un principio particular, el de la casualidad, y toda ley natural se rige por este principio.

En cambio, el Derecho es un orden que regula la conducta de los hombres y para el no rige el principio de la casualidad, ya que si hubiese una ciencia que estudiara a la sociedad atendiendo a dicho principio, sería una ciencia como la Física o la Biología. Así, en el Derecho no se formulan principios de causa-efecto como en las ciencias naturales, sino principios que se estipulan en leyes generales, ordinarias, normas individualizadas, reglamentos y otros comunes.

En la ley natural se establece una relación entre dos hechos, uno es la causa y otro es el efecto. La regla del Derecho también establece entre estos dos hechos una relación pero sin intervenir la casualidad. La relación existente entre esos hechos es resultado de una norma jurídica que prescribe o prohíbe una conducta determinada. Así

que un acto ilícito es seguido de una sanción para el caso de que se cometa el ilícito, no así en la relación casual en que el efecto no sigue a la causa porque así está autorizado por una norma, sino que el efecto se produce independientemente de toda norma creada por el ser humano. Así pues, las leyes naturales pertenecen a las ciencias del ser, mientras que las normas jurídicas pertenecen a las ciencias del deber ser, pudiendo señalar que una ciencia del Derecho o una ética científica sólo pueden tener por objeto el Derecho positivo o una moral positiva. Dichas disciplinas describen normas positivas que prescriben o autorizan una conducta determinada y afirman que en tales condiciones un individuo debe conducirse conforme a una norma dada.

Por el contrario, una norma que no ha sido puesta sino solamente supuesta no pertenece al dominio de la realidad. Un juicio que verifique si un hecho corresponde o no a una norma positiva es un juicio de valor esencialmente diferente de una comprobación de hecho. La imputación es la relación que la norma jurídica establece entre el acto ilícito y la sanción, o sea, que la sanción debe seguir al acto ilícito en virtud de que la sanción es imputada al acto ilícito, y la imputación vincula dos conductas humanas: el acto ilícito y la sanción.

Los preceptos que pertenecen a un sistema jurídico pueden ser del mismo o de diferente rango. La existencia de relaciones de diverso rango permite la ordenación escalonada de coordinación y de subordinación. La existencia de relaciones de coordinación y subordinación permite la ordenación escalonada de estos preceptos y revela el fundamento de su validez y aplicación. El proceso de aplicación es una larga serie de situaciones que se escalonan en orden de generalidad decreciente, ya que toda situación jurídica se encuentra condicionada por una norma abstracta. Los de general observancia que en relación con los actos jurídicos son condicionales se encuentran, a su vez, condicionados por otros preceptos de mayor rango. Los actos jurídicos son condicionados por las normas del Derecho, porque tanto la formación como la validez y

sus consecuencias se derivan de dichas normas, y en ellos encuentran su fundamento. La existencia de un contrato está condicionada por ciertas disposiciones de carácter general que establecen las normas de contratación, las reglas de capacidad, los requisitos de validez y las consecuencias jurídicas de los diversos negocios.

Un negocio jurídico concreto, que en relación con tales normas se encuentra en un plano de subordinación, constituye en forma relativa, a las partes y por lo que toca a las consecuencias de derecho una norma o conjunto de normas determinadas. En este sentido se dice que los contratos son ley para quienes lo celebran, y dicha ley es condicionante de las consecuencias del negocio, las cuales, a su vez, se hallan condicionados por ella.

Toda norma constituye relativamente un acto de aplicación. El orden jurídico es una larga jerarquía de preceptos, cada uno de los cuales desempeña un papel doble, porque por una parte tiene un carácter normativo para quienes están subordinados, y para estos últimos un acto de aplicación. El ordenamiento jurídico no es una sucesión interminable de preceptos dominantes, sino que tiene un límite superior y otro inferior. El primero se denomina norma fundamental, y el segundo está integrado por los actos finales de ejecución no susceptible de provocar consecuencias posteriores. Algunos autores dividen las leyes ordinarias en dos grupos como son los de organización y los de comportamiento. Los de organización tienen como fin primordial la organización de los poderes públicos de acuerdo con las normas constitucionales, y los de comportamiento el de regular la conducta de los particulares. Existen también ciertos cuerpos de leyes que encierran al lado de una serie de normas de organización numerosas reglas dirigidas exclusivamente a los particulares, llamándoseles mixtas como la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de Protección al Consumidor. En el orden jerárquico de las leyes, se tiene en primer lugar las leyes de aplicación federal; a continuación las de aplicación local, los reglamentos, las circulares, los acuerdos y la jurisprudencia. Las leyes son obligatorias

para todos, independientemente de que sean conocidas o no, esto es, que todo individuo está obligado a conocer las leyes del lugar en que reside o en el que se encuentra en un momento, aunque las hay de tipo administrativo que si las quieren aplicar o no, es una decisión personal.

No cabe duda que muchas leyes son desconocidas casi por la totalidad de los habitantes de un lugar, pero por necesidad social la ley debe ser conocida por todos una vez que ha sido publicada, ya que de esa exigencia depende la fuerza obligatoria. Para la aplicación de las leyes y sus derechos y obligaciones contenidas, se debe seguir un procedimiento el cual debe apegarse a reglas muy concretas, que a veces no conocemos. Sin embargo, al querer hacer efectivo un derecho, necesariamente se han de apegar a una reglamentación procesal y de ninguna manera podrán hacerse justicia por propia mano alegando desconocimiento para hacer efectivos sus derechos. Cabe señalar que quienes tienen en sus manos la obligación de aplicar las leyes, en ocasiones las desconocen o les dan una interpretación personal, lo que puede crear un problema grande a nivel persona-justicia.

A pesar de los elementos que inducen a la conformidad y que están incorporados al contenido de las normas de obligaciones recíprocas subsisten inevitablemente tendencias ciertas a despreciar a las costumbres y a las leyes. Junto a las exigencias morales y tradicionales de la cultura hay varias clases de sanciones o penas externas que se aplican a quienes desafían las leyes y las normas sociales y son descubiertas. Las infracciones privadas o no descubiertas permanecen naturalmente sin castigo, con excepción de un sentimiento de culpabilidad que puede provocar, que la amenaza de las sanciones legales no es siempre suficiente motivo para evitar la inconformidad, pero forma parte de una completa constelación de fuerzas que ejerce presión para que se obedezcan las decisiones sociales. En cada grupo u organización social se llegan a tener

sanciones propias, las que serán impuestas a sus miembros cuando exista violación a las normas de dicho grupo.

En las organizaciones formales existen por lo general castigos o sanciones de tipo regularmente definidos para el caso de violación a sus leyes. Es generalmente el Estado, a través de sus autoridades de justicia a nivel federal, local o municipal, quien posee el derecho legítimo y reconocido para aplicar la fuerza física con vistas a obligar a que se cumplan las leyes y a mantener el orden y la conformidad, además de la privación legal de la libertad, del trabajo forzado y otras penas, como lo son multas y sus pensión de privilegios legales, existiendo también las medidas coercitivas. Debido a este poder, el Estado constituye claramente una de las instituciones básicas para hacer obligatoria la adhesión a muchas normas sociales, pero puede esperarse que el gobierno actúe con grandes restricciones, limitando sus sanciones potenciales a una gama reducida de actos prohibidos o requeridos, o en algunos casos, de tratar de controlar todas las esferas de la vida social. Las sanciones controlan las conductas en forma directa o indirecta mediante el refuerzo de las reglas establecidas, aunque es posible que la mayoría de los hombres se vean impedidos de violar las leyes o convencionalismos, por lo menos en parte debido a las posibles consecuencias, hay siempre quienes se arriesgan a recibir castigos y sanciones cuando tratan de lograr sus objetivos personales.

Las sanciones son necesarias como una especie de válvula de seguridad institucionalizados, debido a la persistencia de los deseos e infracciones personales y a las presiones generales por la propia sociedad con la que convivimos. Es necesario señalar que ninguna organización social se encuentra tan organizada para que todas las personas que la conforman se adapten fácilmente dentro de un estrato social, ya que no existirían delitos, ni sanciones, y más aún, la misma vida social impone restricciones sobre nuestras necesidades y las aspiraciones que buscamos, ya que en algunos casos nos dejan insatisfechos y con deseos y ambiciones. Pero el ordenamiento jurídico cuyo

último fundamento de validez formal reside en normas constitucionales tiene su base sociológica en una organización específica, a la que damos el nombre de Estado. El poder político mantiene y garantiza el orden jurídico, por lo que se puede señalar al Estado como fuente formal de validez del derecho, pues sus órganos son quienes lo crean a través de su función legislativa y le imponen tal carácter por la aplicación de una costumbre a la solución de casos concretos. El conjunto de derechos que el individuo puede hacer valer frente al Estado constituye su estatus personal y las facultades que lo integran son tres clases a saber:

- a) Derechos de libertad;
- b) Derechos que se traducen en la facultad de pedir su intervención a favor de sus intereses personales;
- c) Derechos políticos.

Dentro de los derechos de libertad, estos significan que las personas, en cuanto miembros de la comunidad política, se encuentran sujetos a un poder limitado. La subordinación del individuo tiene como límite el conjunto de deberes que el orden jurídico le impone. El radio de actividad que queda a cada sujeto representa su libertad no de tipo natural como un simple poder, sino de una facultad reconocida normativamente. En los derechos que se traducen en el poder de pedir la intervención del Estado a favor de sus intereses está constituido por el grupo de facultades para obtener resultados positivos, como los de acción y de petición, lo mismo que la pretensión de que aquel ejerza la actividad administrativa en servicio de intereses individuales. Finalmente, tratándose de un derecho político se debe señalar que no siendo una persona física, el Estado solo puede actuar por medio de sus órganos. La intervención del individuo en la vida pública supone tanto el ejercicio de derechos como el cumplimiento de obligaciones, por ello, el particular tiene capacidad para el desempeño de funciones orgánicas que hacen posible

imputar a la persona jurídica llamada Estado, actos realizados por personas físicas que representan sus derechos llamados derechos políticos. Eduardo García Maynez señala que el " Derecho político o constitucional es el conjunto de normas relacionadas a la estructura fundamental del Estado, a las funciones de sus órganos y a las relaciones de estos entre sí y con los particulares".⁸

Derecho Constitucional se puede entender en sentido formal o material; cuando se aplica a esa misma estructura desde el punto de vista de organización política será en sentido material. Será formal cuando se aplica al documento que contiene normas a la estructura fundamental del Estado. La competencia de los diversos poderes y el principio general de los derechos de los individuos. Por otro lado tenemos al Derecho Administrativo que es la " rama del Derecho Público que tiene por objeto específico la administración pública".⁹

Dentro del derecho administrativo se encuentra a la Ley Federal de Protección al Consumidor, la cual es definida como una ley de orden público e interés social, de observancia en todo el territorio nacional y que contra sus disposiciones y observancia no pueden alegarse costumbres, usos, prácticas o estipulaciones en contrario. Los objetivos señalados en la ley orientan a la interpretación y aplicación de la misma. La ley debe ser un instrumento para proteger los derechos del consumidor, como lo ha sido y deberá seguir siendo la Procuraduría Federal del Consumidor a quien se encarga de la facultad de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor, procurando la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. El concepto equidad siempre ha estado presente en el Derecho y podríamos señalar que lo equitativo es lo justo, y lo justo, parte de la justicia. La equidad es un procedimiento de integración de una ley pues siendo precisa, no debe tener errores. Debemos entender que la equidad

⁸ García Maynez, ob cit p. 137

⁹ Idem p. 138

y la justicia se pueden aplicar a un caso concreto tomando en cuenta la generalidad de una ley, señalando con ello que tratándose en relaciones de consumo, debe existir dicha equidad en los negocios, aunando la seguridad jurídica.

Señalando los antecedentes de un acto de consumo, y los actos de comercio que se celebraron antes de la creación de la Ley Federal de Protección al Consumidor y eran regulados por el Código de Comercio, los Códigos Civiles y en su caso las leyes generales o especiales, una negociación mercantil se definía como el conjunto de casos y derechos combinados para obtener u ofrecer al público bienes y servicios de manera sistemática y con propósito de lucro, habiendo situaciones en que no precisamente se tratare de un negocio mercantil como el caso de un profesionista o un artesano que ponen sus conocimientos y habilidades a disposición de quienes lo soliciten. Sin embargo, se debe señalar un matiz que separe las situaciones antes mencionadas, ya que lo que ofrecen tanto el profesionista como el artesano son sus propios servicios utilizando para ello un conjunto de cosas y servicios ajenos. Si se ofrecen separados no existirá una negociación mercantil, pero si lo hacen en conjunto subsistirá dicha negociación a la que puede darse el nombre de proveedores de bienes y servicios. El artículo segundo de la Ley Federal de Protección al Consumidor en su fracción II señala que proveedor es la persona física o moral que habitual o periódicamente ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes o servicios.

Podemos indicar que una empresa es una forma externa de un negocio, a los que se les puede separar o unir. Cuando es permanente la organización de factores será una empresa, pero si es provisional o de paso será un negocio. El comercio se realiza con un fin lucrativo por el comerciante, ya individual, ya social o moral, a través de la organización de los elementos patrimoniales y personales necesarios que en su conjunto integran una empresa. La empresa es la organización de una actividad económica que se dirige a la producción o al intercambio de bienes o servicios para el mercado. Nuestra

legislación mercantil no reglamenta a la empresa en forma orgánica, sistemática, considerada como una unidad económica ya que se limita a regular en forma particular alguno de sus elementos, y sin embargo, algunas disposiciones reconocen la existencia de la empresa y procuran evitar la desintegración de la unidad económica que representa en beneficio de la economía general del país.

Regresando a la administración pública, administrar se refiere en cuidar los intereses públicos, esto es, el Estado tiene la posibilidad de definir las funciones desde el punto de vista material y formal. La administración pública en sentido material es la actividad del Estado encaminada a la satisfacción de intereses generales sea cual fuere el órgano que la realice, y en sentido formal se entiende todo acto del poder del Estado, aún cuando tenga carácter diverso desde el punto de vista material. Para precisar una definición se tiene que decidir en que sentido ha de formarse en ella el término de administración pública. Andrés Serra Rojas define al derecho administrativo como "la rama del Derecho Público interno, que determina la organización y funcionamiento de la Administración Pública, tanto centralizada como paraestatal"¹⁰

Esto significa que la administración pública es un elemento imprescindible de la vida social en cualquier tiempo y aunque desde la antigüedad existieron instituciones administrativas y constitucionales, el Derecho Administrativo adquiere método, unidad e impulso como una garantía para el individuo, con tendencia para subordinar al Derecho a la administración. El Derecho Administrativo se forma con el conjunto de normas que crean a las instituciones administrativas y regulan su funcionamiento, pero también se integra con principios, teoría y conclusiones de la doctrina administrativa que inspira, funda y explica la naturaleza jurídica de las leyes administrativas, como la Ley Federal de Protección al Consumidor.

¹⁰ Serra Rojas, Andrés: "Derecho Administrativo" Editorial Porrúa México D.F. 1985 p. 79

En nuestros días estas normas se circunscriben en principio al derecho público externo en nuevas disciplinas jurídicas, como son los organismos internacionales que tienen su propia función administrativa y forman un cuerpo de conocimientos en proceso de desarrollo. El derecho administrativo una vez sistematizado trata de abandonar toda relación con el derecho privado, pero no será posible puesto que son los organismos gubernamentales encargados de impartir justicia y de hacer respetar las leyes quienes tienen dicha función, tal es el caso de la Procuraduría Federal del Consumidor, señalada en la ley respectiva, siendo un organismo descentralizado con funciones de autoridad administrativa y encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor.

En consecuencia natural de la evolución del derecho y de las relaciones económicas de las sociedades, las normas que en una época se consideraban del Derecho Privado, se han separado de los códigos civiles y de comercio para formar nuevos cuerpos legales, formando con ello, nuevas normas. Algunas normas del Código Civil están derogadas por leyes administrativas, las cuales contienen el régimen de los bienes de los dominios público y privado de la Federación, de los Estados y de los Municipios, que es regulada por leyes administrativas y por expropiaciones por causa de utilidad pública. Este fenómeno se observa más acentuadamente en el Derecho Mercantil, pues del Código de Comercio de 1889, podríamos afirmar que en esta época solo quedan vigentes cuerpos aislados de normas, relativos a los comerciantes, al acto de comercio, a las obligaciones mercantiles, a alguno contratos y los relativos a los procedimientos para hacerlos efectivos, ya que se han promulgado gran cantidad de leyes sobre materia que antes regulaba este ordenamiento, asociación de normas en las que se encuentra una clara orientación hacia el Derecho Público, dado el interés general que existe sobre estas materias.

Se cree que el Derecho Público tiende a privatizarse por el hecho de que el Estado organiza sociedades y adopta sistemas y procedimientos que eran considerados y regulados por el Derecho Privado, podríamos considerar que esto es cierto, ya que es una consecuencia natural de la evolución dinámica del mismo derecho, de las necesidades sociales y del avance tecnológico que va imponiendo especialización en las actividades humanas y en las relaciones de consumo, reguladas por una ley especial como la Ley Federal de Protección al Consumidor y los procedimientos contenidos en la misma que buscan satisfacer en menor tiempo, un problema surgido entre proveedores y consumidores. La certeza del derecho es la seguridad de la acción, porque es la garantía de la intervención. La norma debe ser preordenada, fijada, constantemente válida ya que en ella se realiza precisamente una especificación ética, en la cual se debe trazar moralmente tanto la acción y el sujeto que la practica.

Podemos señalar entonces que la naturaleza jurídica de la Ley Federal de Protección al Consumidor es, entonces, el promover los derechos del mismo consumidor y en algunos de los casos respeto de los proveedores, ya que si se procura la equidad y la seguridad en sus relaciones de consumo, se deberán proteger los derechos consagrados como son la vida, la salud, la seguridad, la educación, la prevención y reparación de daños patrimoniales, morales, individuales y colectivos, el otorgamiento al consumidor de las facilidades para la defensa de sus derechos, a través de los procedimientos de conciliación, de arbitraje y las disposiciones generales que contiene la ley y se apliquen en los procedimientos respectivos.

CAPITULO SEGUNDO

ANALISIS DEL MARCO JURÍDICO

1. LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

El hombre desde su creación ha buscado el apoyo de los de su especie para hacer frente a sus necesidades, siendo con ello su origen, su medio, las circunstancias y los fenómenos sociales de toda clase que en forma directa o indirecta repercuten en él y lo hacen actuar de determinada manera. El ser humano siempre ha buscado unir sus fuerzas con los otros en la persecución de fines comunes. El poder y la autoridad son hechos inherentes a las relaciones recíprocas de grupos e individuos. El poder social, es la capacidad para controlar los actos de los otros. Es algo que está presente en todos los sectores de la vida social como lo es la familia, la religión, la escuela, las actividades económicas y por supuesto el gobierno y la política. El poder no solo se ejerce cuando se aprueba una ley o se crean condiciones, sino también cuando se establecen precios por parte de los vendedores o comerciantes. El poder abarca la habilidad para mandar y tomar decisiones que afectan directa o indirectamente a la vida o a los actos de los demás. El poder puede estar legitimado y transformarse en autoridad quien decide crear leyes, reglamentos, estatutos y condiciones que van a regir relaciones entre los hombres, como en el caso del comercio. La justificación social del poder puede asumir diferentes formas para ser legítimo. Los hombres nos pueden aceptar la autoridad debido a que deriva la tradición, la costumbre o del uso convencional. Las leyes, sin importar cuan impopulares sean, deben ser obedecidas en la medida en que son constitucionales. La oposición asume generalmente la forma de un esfuerzo para cambiar las leyes en cuanto no son convenientes para determinadas clases o personas.

La Ley Federal de Protección al consumidor tiene o refiere racionalidad que sustenta la política de protección al consumo como un instrumento económico y social que busca que los que mercados funcionen mejor y que el bienestar de los consumidores sea mayor. Los primeros antecedentes de la legislación de protección al consumidor se ubican en los años treinta en los Estados Unidos de América, pero es hasta la década de 1960 tras la consolidación de la sociedad de consumo, que se concibe como una rama casi autónoma del Derecho. En México, La Ley Federal de Protección al Consumidor se creó en 1976 en medio de un viraje en la política económica que abandonó el desarrollo estable y adoptó un modelo de crecimiento compartido, que se caracterizaba por un activismo estatal de marcado perfil nacionalista. En este contexto se pensaba que el Estado debía ser no solo un motor del progreso económico, sino también un factor de equilibrio de las injusticias sociales.

Desde la perspectiva del gobierno los problemas económicos del país han requerido promover la inversión productiva contra la especulación, la producción de bienes básicos y reducir el consumo de bienes suntuarios. Algunas de las medidas que se implementaron al inicio de la ley consistían en aumentar la vigilancia y el control del precio, además de orientar al consumidor en la selección de productos. Del mismo modo, se impulsó el desarrollo de cooperativas de consumo rurales, sindicales y urbanas, promoviéndose centros de oferta y consumo para asociaciones industriales y como parte de esta estrategia económica se fundaron instituciones con el objeto de defender el patrimonio de los trabajadores de la inflación, la especulación y el acaparamiento. Dentro de ellos destacan el INFONAVIT, para incorporar a la clase trabajadora a los beneficios de una política habitacional, y el FONACOT, con el objeto de otorgar sistemas de crédito a los trabajadores, establecer tiendas y centros de consumo. En ese marco, el 23 de septiembre del 1975 se envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la cual es aprobada y publicada en el Diario Oficial de la

Federación el 22 de diciembre del mismo año y entrando en vigor el 5 de febrero de 1976. Esta recoge preceptos que se encontraban dispersos en la legislación civil y mercantil y los colocó dentro de un mismo ordenamiento. Esta ley tomó como premisa la desigualdad manifiesta que existe entre los sectores sociales y la necesidad de que el poder público intervenga para garantizar en beneficio de los grupos más económicos y débiles la protección que por sí mismo no pueden darse. Se trataba de una legislación intervencionista y asistencialista de las clases más desprotegidas, cuyo propósito era evitar que se cometieran injusticias al aplicar los preceptos del derecho privado. De acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa de ley, el proyecto tuvo un carácter revolucionario inspirado en la Constitución Política Mexicana de 1917, que incorporó por primera vez en el constitucionalismo moderno, los derechos tutelares de los grupos menos favorecidos de la sociedad.

La Ley Federal de Protección al Consumidor que entró en vigor en 1976, creó a la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor (PROFECO) y al Instituto Nacional del Consumidor (INCO) como organismos descentralizados con diferentes atribuciones. Entre las principales de la Procuraduría eran el que se respetaran los intereses de la sociedad como población consumidora, representar colectivamente a los consumidores ante los prestadores de bienes y servicios; actuar como conciliador en las diferencias de controversias surgidas entre consumidores y proveedores, y en general, velar por el eficaz cumplimiento de las normas tutelares de los consumidores. Por su parte, el Instituto Nacional del Consumidor tenía como finalidad orientar al consumidor para utilizar racionalmente su capacidad de compra, informarle y capacitarlo para el ejercicio de sus derechos como consumidor, estimular en él la actitud conciente de su papel como agente activo del proceso económico, evitar que sus compras se realizaran conforme a prácticas comerciales y publicitarias que fueran engañosas y promover un

sano desarrollo y una mejor asignación de los recursos productivos del país en su beneficio personal.

Hacia el principio de 1980, comenzaron en México los esfuerzos del gobierno para orientar la economía al mercado y adaptarla a los cambios de una economía global. El proceso de reforma estructural de nuestro país lo han hecho comparable con las economías de los países industrializados, gracias a un ritmo, profundidad y extensión que se ha implantado. Los programas de privatización de empresas públicas, de desregulación y de apertura a la competencia de varios mercados iniciaron en 1982. La apertura comercial en México se aceleró a partir de su ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), en 1986, así como de su participación activa en la Ronda de Uruguay, que dio origen a la Organización Mundial de Comercio. Además, en 1991 se inició la negociación del Tratado del Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) ,con los Estados Unidos de América y Canadá, el que entró en vigor en 1994 y marcó la pauta para la firma de diversos tratados comerciales con otros países o bloques comerciales.

El proceso de apertura por el que pasaba el país debía reflejarse en la legislación interna, y por ello, el 24 de diciembre de 1992, se publicó la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor, a la par con la nueva Ley Federal de Competencia Económica, entrando en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el 25 de diciembre del mismo año, abrogando a la anterior de 1976. La nueva ley recogió los principios contenidos en el artículo 28 de la Constitución Política Mexicana, que en sus dos primeras partes nos señala:

Artículo 28: "En los estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas comerciales, los estancos y las exenciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tengan por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social. Las leyes fijarán bases para que señalen precios máximos a los artículos, materias o productos a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses."

La exposición de motivos de la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1992 reconoce de manera muy explícita que la modernización debe traer consigo la necesidad de establecer un tipo de relación productora como los procesos de desregulación y la apertura de nuestra economía, los cuales traen consigo un impacto directo en las relaciones de consumo, manifestándose estas últimas en la relación entre el Estado y la sociedad, en el mercado, y por ello, en la necesidad de ordenarlo, acreditando con ello que la Ley Federal de Protección al Consumidor y la Ley Federal de Competencia Económica se hayan publicado en la misma fecha, teniendo como objetivo la segunda, el adecuar los instrumentos de intervención del Estado a la economía, a los requerimientos de un país cuyos procesos de distribución y producción descansaban cada vez más en la iniciativa de los particulares y no en la iniciativa del gobierno.

Tanto la Ley Federal de Protección al Consumidor junto con la Ley Federal de Competencia Económica refrendan la rectoría del Estado como la función esencial del mismo, en el marco de un liberalismo social encaminado al fomento del crecimiento económico y una justa distribución más grande del ingreso. El gobierno, con ello, constituye así un equilibrio entre la política de apoyo a las empresas y la necesaria protección a los consumidores, pues no se trata de promover la inversión y el crecimiento económico con un fin en sí mismo, sino como medio para generar empleos y una mejoría de los salarios, partiendo siempre del principio de equidad, participación y justicia social.

Con la nueva ley se buscó impulsar cambios en las instituciones que regulan las relaciones de consumo, permitiéndoles asumir una nueva orientación que privilegiara las actividades de carácter preventivo con la participación activa de la población. Esta ley es parte de un esfuerzo enmarcado en la política de desregulación que circunscribe la participación estatal en la economía a lo estrictamente necesario, y con ello se explica que en dicho proyecto el Instituto Nacional del Consumidor haya sido fusionado con la Procuraduría Federal del Consumidor en un esfuerzo para evitar duplicidades, ineficacias y gastos innecesarios.

Los artículos transitorios de La Ley Federal de Protección al Consumidor de 1992 y que entró en vigor el 25 de diciembre del mismo año nos indica en sus artículos transitorios:

Primero.- "La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación".

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 por esta ley. Quedarán vigentes los reglamentos expedidos en términos de la ley que se abroga en lo que no se opongan a la presente ley”.

Tercero.- “Las funciones que cualquier ordenamiento encomiende al Instituto Nacional del Consumidor se entenderán atribuidas a la Procuraduría Federal del Consumidor”.

Cuarto.- “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”.

Quinto.- “los procedimientos y recursos iniciados antes de la vigencia de la presente ley se seguirán hasta su conclusión definitiva, por y ante la autoridad que ordenó el acto o impuso la sanción de acuerdo con la ley que se abroga”.

A partir de entonces, se señala a la Procuraduría como el único órgano de la administración pública federal encargado de vigilar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley Federal de Protección al Consumidor, así como de las Normas Oficiales Mexicanas expedidas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, hoy Secretaría de Economía, y demás disposiciones aplicables relacionadas con actos de consumo.

El artículo 1 de la Ley Federal de Protección al Consumidor pertenece al capítulo I que nos habla de las disposiciones generales, que al efecto refiere:

Artículo 1. “La presente ley es de orden público e interés social y de observancia en toda la república. Sus disposiciones son irrenunciables y contra su observancia no podrán alegarse costumbres, usos, prácticas o estipulaciones en contrario.

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

Son principios básicos en las relaciones de consumo:

- I. La protección de la vida, salud y seguridad del consumidor contra los riesgos provocados por prácticas en el abastecimiento de productos 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 formación adecuada y clara sobre los diferentes productos y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio, así como 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;
- 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.
- VIII. La efectiva protección al consumidor en las transacciones

efectuadas a través del uso de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología y la adecuada utilización de los datos aportados.

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 del derecho, la analogía, las costumbres y la equidad.

Al igual que lo hacía la Ley Federal de 1975, la ley vigente establece el carácter de irrenunciable de sus disposiciones señalándola como de orden público e interés social. José Ovalle Faveta opina que "el legislador describe a la ley como de orden público e interés social, ya que se orienta a tratar de evitar sobre todo, la concesión de la medida cautelar de la suspensión en el juicio de amparo".¹¹

El orden público que tiene ubicación en la ley para establecer una norma no puede estar constituido por una suma de intereses puramente privados, ya que para que el orden público esté interesado, es preciso que los intereses de que se trate sean de una manera importantes, que no obstante el perjuicio alguno y el acto prohibido pueda causar daño a la comunidad o a la población. El artículo 17 constitucional refiere:

Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando en consecuencia, prohibidas las costas

¹¹ Ovalle Faveta, José. "Comentarios a la Ley Federal de Protección al Consumidor". Editorial Mc Graw Hill Interamericana de México, S. A. de C. V. 1995 p. 2



judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garanticen la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil.

La circunstancia de que el artículo 1 de la Ley Federal de Protección al Consumidor establezca que sus disposiciones serán aplicables cualesquiera que sean las establecidas por otras leyes, en ningún modo menoscaba o limita el derecho que tienen las personas a que se les administre justicia por los tribunales en los plazos y términos que fijan las mismas leyes, ya que el contenido de dicho artículo no contiene ninguna disposición que impida al consumidor o al proveedor en su caso, poder solicitar la intervención de los tribunales correspondientes para que se les administre justicia.

La Ley Federal de Protección al Consumidor nos señala cuales son las disposiciones generales de la misma; quienes son sujetos de la ley, cual es su competencia administrativa, quien puede ser autoridad auxiliar de la Procuraduría Federal del Consumidor, cuales son los contratos y servicios exceptuados de las disposiciones de la misma, la prescripción de los derechos contemplados en la misma, las autoridades que intervienen en su aplicación, sus facultades, la naturaleza y funciones de dichas autoridades.

Por otro lado señala quien puede ser Procurador y los requisitos para serlo, sus atribuciones como tal y las relaciones de trabajo y de su reglamento. También nos habla del incumplimiento en las relaciones de consumo y cuales pueden ser sus consecuencias si se hacen válidos los derechos contemplados en la misma a través de los procedimientos, en especial el de conciliación, el de arbitraje, el de infracciones a la ley, el capítulo de sanciones y los recursos administrativos en contra de sus resoluciones.

No obstante las diferencias de enfoque y de estructura administrativa de las leyes de 1976 y de 1992, el objetivo primordial de ambos ordenamientos ha seguido siendo la protección y la defensa de los intereses de los consumidores. La complejidad de la economía global de los mercados ha modificado las ideas básicas sobre como obtener mejores resultados en la política de protección al consumidor.

Este fenómeno se refleja en la transformación de su enfoque, que dejó de ser preponderantemente asistencialista y tutelar para privilegiar una política preventiva con base en la información. Desde ésta óptica, se ha buscado que los programas de la Procuraduría Federal del Consumidor fomenten la capacitación de los individuos y el cumplimiento de la ley, que generen información sobre las transacciones en el mercado, que incidan sobre la confianza para los negocios, que puedan en momento dado, promover la inversión privada.

Podemos señalar entonces que la ley en comento contiene fundamentalmente funciones encaminadas a equilibrar las relaciones de consumo, dotando a los consumidores de los instrumentos jurídicos necesarios para denunciar ante un órgano perfectamente determinado como lo es la Procuraduría Federal del Consumidor, las transgresiones a los preceptos que protegen su consumo, la adquisición de bienes o la utilización de servicios. La Procuraduría está dotada de facultades determinadas para intervenir en esas relaciones y resolver lo conducente con sus funciones preventivas, conciliatorias y correctivas.

La ley es clara al definir quien es consumidor y quien no lo es, así como quien es proveedor, señalándolo en su artículo 2 que nos dice:

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

I. Consumidor: la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final 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.

La definición contenida en esta fracción del artículo 2 se refiere solo al consumidor final, advirtiendo que no es consumidor el intermedio. La ley de 1976 en su artículo 3 señalaba una definición más amplia de consumidor ya que comprendía tanto al final como al intermedio. Al respecto decía: Para efectos de esta ley se entiende por consumidor a quien contrata para su utilización la adquisición, uso o disfrute de bienes o la prestación de servicios. Por proveedores a las personas físicas o morales como comerciantes, industriales, prestadores de servicios, así como las empresas de participación estatal, organismos descentralizados y los órganos del Estado, en cuanto desarrollen actividades de producción, distribución o comercialización de bienes o prestación de servicios a consumidores.

La fracción II del artículo 2 de la ley actual nos define al proveedor:

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

La definición de proveedor contenida en la ley actual recoge algunas modificaciones de la ley de 1976 la cual definía como comerciantes a quienes hicieran del comercio su ocupación habitual o practicaren un acto de comercio sin ser comerciantes propiamente. Si bien es cierto que esa definición fue criticada doctrinalmente, también le permitió a la Procuraduría conocer y resolver quejas o reclamaciones relacionadas con actos comerciales, compraventas, arrendamientos de bienes muebles e inmuebles y la prestación de servicios de personas que, no obstante no ser comerciantes habituales, efectuaban a cabo en forma accidental un acto de comercio. La actual definición de

proveedor contenida en la ley vigente no hace referencia al concepto o término de comerciante.

Por otro lado el artículo 6 de la ley nos indica:

Artículo 6. Estarán obligados al cumplimiento de esta ley los proveedores y los consumidores. Las entidades de las administraciones públicas federal, estatal y municipal están obligadas en cuanto tengan el carácter de proveedores o consumidores.

Este artículo señala los dos sujetos principales a los que está destinada la aplicación de la ley, los proveedores y los consumidores a los que define en el artículo 2, y de acuerdo al artículo 6, las entidades públicas que en forma habitual o periódica reúnan el carácter de proveedores o consumidores, deberán cumplir con las disposiciones de la ley y contra ellas se pueden tramitar reclamaciones ante la Procuraduría Federal del Consumidor, quien junto con la Secretaría de Economía, tienen contempladas sus facultades en el capítulo II de la ley.

2. LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

La palabra procuraduría significa actividad profesional de procurar a través de un procurador. El ser procurador tiene como significado a un profesional del derecho que cumple en el proceso la función de representar a las partes en un procedimiento como autoridad. El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal determina:

Artículo 45. Son organismos descentralizados las entidades creadas por la 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.

Andrés Serra Rojas nos define a la descentralización administrativa como "la actividad legislativa dirigida a desprender del Estado centralizado determinadas funciones para entregarlas a órganos autónomos".¹²

El artículo 20 de la Ley Federal de Protección al Consumidor nos habla de la naturaleza y funciones de la Procuraduría Federal del Consumidor y nos dice :

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

De acuerdo con la definición legal y con base en lo que señala el artículo 20, las características de la Procuraduría como organismo descentralizado son las siguientes:

- 1.- Tiene personalidad jurídica diversa de la administración legal.
- 2.- Posee un patrimonio propio, que se integra en los términos previstos en el artículo 23 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.
- 3.- Tiene funciones de autoridad administrativa, ya que puede emitir actos unilaterales, imperativos y coercibles, en ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley.
- 4.- El servicio o la función social que le atribuye la ley, consiste en promover y proteger los intereses y derechos del consumidor y en procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

¹² Serra Rojas, ob cit p. 616

De igual forma, de acuerdo con lo que prescriben los artículos 20 en su parte final y el artículo 22, la organización y funcionamiento de la Procuraduría se regirá por lo que disponga la misma ley, los reglamentos de ésta y su estatuto orgánico. Este último debe ser expedido por el procurador, previa aprobación del secretario de economía, antes de comercio y fomento industrial.

El artículo 21 de la ley señala cual es el domicilio de la Procuraduría y nos dice:

Artículo 21. El domicilio de la Procuraduría será la ciudad de México y establecerá delegaciones en todas las entidades federativas. Los tribunales federales serán competentes para resolver todas las controversias en que sea parte.

Este precepto dispone que el domicilio será la ciudad de México, al tiempo que prevé que se establecerán delegaciones en todas las entidades federativas. Según lo anterior, en cada estado debe haber cuando menos una delegación, pero esto no impide que se puedan establecer más de una o incluso subdelegaciones u oficinas de recepción en dichas entidades federativas.

Asimismo, nos indica que los tribunales federales serán competentes para resolver todas las controversias en que sea parte. Esta competencia de los tribunales federales debe considerarse exclusiva, porque por una parte la ley refiere en todas las controversias en que participaría, y por otra dichas controversias no pueden ubicarse dentro de las que sólo afecten intereses particulares, para permitir la jurisdicción concurrente o de competencia alternativa, por ser la Procuraduría un organismo descentralizado del Gobierno Federal con funciones de autoridad administrativa. El interés de la Procuraduría no podría considerarse como un interés particular, es necesariamente un interés público, de una autoridad encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la igualdad y seguridad jurídica en las relaciones de consumo.

En cuanto a la organización de la Procuraduría se señala en el artículo 22 de la ley que dice:

Artículo 22.- La Procuraduría 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 señalan los reglamentos y su estatuto.

De acuerdo con este artículo, la Procuraduría debe organizarse de manera desconcentrada para funcionar a través de dos tipos de unidades administrativas, las oficinas centrales, ubicadas en la ciudad de México, sede de la Procuraduría, con funciones predominantemente directivas y de regulación, y las unidades desconcentradas, que pueden ser delegaciones o subdelegaciones y que tienen a su cargo el ejercicio de la Procuraduría dentro de las circunscripciones territoriales determinadas. Al respecto, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de octubre del 2001, el acuerdo de circunscripción territorial de la Procuraduría Federal del Consumidor, que tiene como finalidad el llevar un control más completo hacia los domicilios de los consumidores para que las facultades otorgadas a la institución sean más rápidas y expeditas en su aplicación, ya que anteriormente las delegaciones podían funcionar dentro de todo o parte de un estado o del Distrito Federal, pero también había la posibilidad de que funcionaran en áreas conurbadas que se ubiquen dentro de dos o más entidades federativas. El único requisito que exige el artículo 21 de la ley, es que haya delegaciones en todas las entidades federativas, y no que cada delegación comprenda necesariamente el ámbito territorial de una entidad federativa, aunque actualmente hacen falta mayor número de delegaciones para poder satisfacer la demanda en atención hacia los consumidores. El patrimonio del Procuraduría lo define el artículo 23 de la ley que dice:

Artículo 23. El patrimonio de la Procuraduría estará

Integrado por:

- I. Los bienes con que cuenta;
- II. Los recursos que directamente le asigne el Presupuesto de Egresos de la Federación;
- III. Los recursos que le aporten las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal;
- IV. Los demás bienes que adquiera por cualquier otro título legal.

El contar con un patrimonio propio es una de las características de los organismos descentralizados, y en particular de la Procuraduría Federal del Consumidor. Sin embargo, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 24 de diciembre de 1976, se estableció la facultad del Presidente de la República para agrupar a las entidades paraestatales en sectores definidos, emitiendo acuerdos para ordenarlas. La Ley Federal de Entidades Paraestatales del 26 de abril de 1986 estatuyó que la Procuraduría en atención a sus objetivos quedaba excluida de la observancia de dicha ley, quedando sujeta exclusivamente a la Ley Federal de Protección al Consumidor.

3. ATRIBUCIONES DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

Dentro de las funciones básicas que tiene la institución se cuentan con algunas que podemos clasificar en preventivas, conciliatorias y correctivas. En una economía orientada al mercado, el principal objetivo de la protección al consumidor es adecuar las expectativas de los consumidores con el resultado de sus operaciones comerciales. En ese sentido se busca que las expectativas se cumplan desde el momento mismo en que se celebran las transacciones. Las correcciones posteriores no siempre devuelven las cosas al estado en que se encontraban antes de celebrar la operación y resultan costosas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

tanto para el consumidor como para el proveedor. La prevención se convierte en un factor fundamental de la política de protección al consumidor.

Las tareas de carácter preventivo de la Procuraduría se relacionan con la información, la educación para el consumo, la orientación, la capacitación, así como con la vigilancia de las disposiciones legales relacionadas con la publicidad, las garantías, las ventas, las promociones, las ofertas y el registro de los contratos de adhesión, con objeto de proteger los derechos e intereses del consumidor. En relación a la publicidad e información podemos decir que proporcionan a los consumidores una verdad, y por ello no deben imponerse controles, pero debe evitarse la publicidad inexacta o engañosa.

En la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1976 se consigné el derecho a una información veraz y suficiente que incluía la prohibición de hacer publicidad que pudiera inducir al engaño al consumidor sobre el origen, los componentes, las cualidades, las características y el uso del producto. Asimismo, se estableció la obligación a cargo del proveedor de rectificar la publicidad engañosa en la misma forma y términos en que se dio a conocer a los consumidores. En la ley de 1992 se adopta una aproximación mucho más compatible con las circunstancias económicas actuales. El concepto de información no hace énfasis en su aspecto relacionado con la publicidad, sino que adopta una perspectiva más amplia. En ese sentido busca modificar los hábitos y prácticas de consumo de la población para que no se limiten a la búsqueda de mejores precios únicamente, sino que también incluyan criterios sobre la utilidad y calidad de los productos. Para ello se establece la obligación de que todos los productos cuenten con la información necesaria en español para su consumo óptimo en etiquetas, envases o publicidad respectiva.

Respecto a estas observancias la ley nos lo señala en el artículo 34 que al efecto dice:

Artículo 34. Los datos que ostenten los productos o sus etiquetas, envases y empaques y la publicidad respectiva, tanto de manufactura nacional como de

procedencia extranjera, se expresarán en idioma español y su precio en moneda nacional en términos comprensibles y legibles conforme al sistema general de unidades de medida, sin perjuicio de que, además, se expresen en otro idioma u otro sistema de medida.

En este precepto, cuyo texto proviene del artículo 7 de la ley de 1976, se establecen tres condiciones que deben cumplir los productos en sus etiquetas, envases y empaques.

Esas condiciones son:

- 1) Los datos se deben expresar en idioma español en forma obligatoria, independientemente de que también se puedan expresar en otro idioma;
- 2) Su precio debe indicarse en moneda nacional;
- 3) Los datos deben manifestarse en términos comprensibles y legibles.

Conviene tener presente que uno de los derechos básicos del consumidor se encuentra reconocido en el artículo 1 fracción III de la ley, que es el que se le proporcione información adecuada y clara sobre los productos y servicios. Asimismo, el precio de los bienes o de los servicios debe expresarse en moneda nacional. Si bien el artículo 8 de la Ley Monetaria permite contraer obligaciones de pago en moneda extranjera, el artículo 34 de la Ley Federal de Protección al Consumidor exige que el precio se exprese en moneda nacional de manera clara y precisa. El artículo 19 de la ley confiere a la Secretaría de Economía, antes de Comercio y Fomento Industrial, la facultad de expedir normas y etiquetado que deben ostentar los bienes y servicios que se ofrezcan al consumidor.

Con el objeto de orientar efectivamente a la población y proteger sus intereses, la ley permite que la Procuraduría haga referencias públicas de productos, marcas, servicios o empresas en forma específica, como resultado de investigaciones objetivas sobre su calidad, competitividad y comportamiento en el mercado. De igual forma, prohíbe los acuerdos, códigos de conducta o cualquier colusión entre proveedores, publicistas y otras

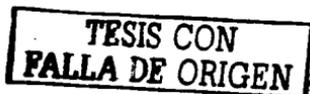
personas, encaminadas a ocultar la información en perjuicio de los consumidores. En este marco la Procuraduría realiza de forma permanente monitoreos y análisis de la publicidad con el objeto de prevenir que se induzca a los consumidores a la confusión o al error, evitando que celebren transacciones comerciales que lesionen sus intereses.

Una de las actividades relevantes que tiene a su cargo la Procuraduría es la de orientar al consumidor sobre sus derechos, sobre la calidad de bienes y servicios y sobre las prácticas comerciales que pueden beneficiarlo o perjudicarlo. Por ello es de especial importancia la divulgación de información oportuna y veraz para el consumidor, con objeto de que cuente con los elementos que le permitan tomar decisiones adecuadas para la adquisición de bienes o la contratación de servicios. Para cumplir con los objetivos señalados, desarrolla programas de capacitación a los consumidores, contando con programas específicos para divulgación de información de precios, calidad y otros atributos de los productos y servicios. También realiza estudios de laboratorio que le permiten comparar con objetividad productos de diferentes marcas y producen una gran cantidad de ingresos dirigidos específicamente a crear consumidores con criterio o a protegerlos contra prácticas alusivas en la comercialización de determinados productos en temporadas específicas del año. Por todos estos medios, el consumidor recibe información de calidad que le permite tomar las mejores decisiones en función de sus intereses e ingresos.

La Ley Federal de Protección al Consumidor le otorga en forma general a la Procuraduría atribuciones que se encuentran establecidas en el artículo 24 que al respecto dice:

Artículo 24. La Procuraduría tiene las siguientes atribuciones:

1. 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 las 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 los 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 mecanismos y mejores sistemas que faciliten a los consumidores el acceso a bienes y servicios en mejores condiciones de mercado;

IX bis. Promover en coordinación con la Secretaría la, difusión formulación, difusión y uso de códigos de ética,

por partes de proveedores que incorporen los principios previstos por esta ley respecto de las transacciones que

- celebren con consumidores a través del uso de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología;
- 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 a fin de 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 delitos y que sean de su conocimiento y, ante las autoridades competentes, los actos que constituyan violaciones administrativas que afecten los intereses de los consumidores;

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

XIX. Aplicar las sanciones establecidas en esta ley;

XX. Excitar a las autoridades competentes a que tomen a que tomen 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 confieren esta ley y otros ordenamientos.

La fracción I de este artículo contiene la función esencial de promover y proteger los derechos del consumidor, al igual que lo señala el artículo 20 de la ley. En las fracciones II y III se contienen facultades para que la Procuraduría ejerza la representación y procuración de los consumidores ante los tribunales, las autoridades administrativas y puede ser a través de grupos contemplados, y estas acciones de grupo tienen más ampliamente en el derecho de consumo una doble función, ya que por una parte protegen con mayor extensión a consumidores afectados por obtener bienes o servicios normalmente producidos o comercializados en serie, y por la otra, contribuyen en forma significativa a mejorar los controles de calidad de los proveedores en la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios, como en el caso de los autofinanciamientos para adquirir autos y bienes inmuebles.

La fracción XIII del artículo referido contiene las atribuciones de verificación y vigilancia al cumplimiento de precios y tarifas acordados, fijados, registrados o autorizados por la Secretaría. La ley de 1976 era un tanto imprecisa, ya que es hasta 1989 cuando se le otorgan facultades a la Procuraduría en materia de verificación y vigilancia. En ese año, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial le transfiere las facultades mencionadas, en especial en materia de precios autorizados, establecidos y concertados a la Procuraduría. Para operar dichas funciones, la Procuraduría creó la Subprocuraduría de Inspección y Vigilancia, con una Dirección General del mismo nombre. El acuerdo de transferencia de facultades subrogaba la función controladora de precios dominante en los años setenta y ochenta, por lo que el trabajo de vigilancia hacia los proveedores se centraba exclusivamente en la revisión de precios de la canasta básica.

Un segundo paso a la consolidación a las funciones relativas de vigilancia de la Procuraduría se da en 1992 cuando en el marco de la liberación de los mercados, la Secretaría le transfiere facultades de pesas, medidas y normas, y en la ley de 1992 se recogen estos cambios, facultándose con ello a la Procuraduría para llevar labores de verificación y vigilancia con la finalidad de comprobar la aplicación y cumplimiento de la misma ley. Asimismo, se señala expresamente el derecho de toda persona a denunciar por escrito ante la Procuraduría las violaciones a la ley sin excluir la facultad de la autoridad para actuar de oficio, estableciendo que la Procuraduría tiene facultades para aplicar y hacer valer también 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. Conviene tener presente que la Procuraduría tiene también facultades asignadas para ordenar la suspensión de publicidad que pueda lesionar los intereses de los consumidores. El artículo 35 señala:

Artículo 35. Sin perjuicio de la intervención que otras

disposiciones legales asignen a distintas dependencias,
la Procuraduría podrá:

- I. Ordenar al proveedor que suspenda la publicidad que viole las disposiciones de esta ley;
- II: Ordenar que se realice la publicidad correctiva en la forma que se estime suficiente; y:
- IV. Imponer las sanciones que correspondan en términos de esta ley.

En la imposición de las anteriores sanciones deberá concederse al infractor la garantía de audiencia a que se refiere el artículo 123 de este ordenamiento.

Las funciones de la Procuraduría estarían incompletas si la ley no estableciera mecanismo para un incumplimiento de las disposiciones de la legislación. Frente a las violaciones de la ley, resulta necesario recurrir a la potestad del Estado y sancionar a los infractores mediante la sustanciación previa del procedimiento administrativo respectivo a través del cual se les otorga la garantía de audiencia para que manifiesten lo que a su derecho consideren. Tomando en cuenta la importancia y trascendencia que puede tener la publicidad comercial en las relaciones de consumo, la ley faculta a la Procuraduría para que ordene al proveedor que suspenda la publicidad engañosa, o en su caso, la corrija en la forma que se lo determine la misma autoridad. De igual forma conviene señalar que la Ley sobre Metrología y Normalización contempla en sus artículos 23 y 57 una medida con características y consecuencias muy similares a los de la suspensión de la publicidad, que es la inmovilización de productos y servicios que no reúnan las especificaciones establecidas en las normas oficiales mexicanas.

La fracción XV del artículo 24 faculta a la Procuraduría para registrar los contratos de adhesión que lo requieran. Estos contratos son elaborados unilateralmente por los

proveedores, a los que se suman voluntariamente los consumidores sin la posibilidad de negociar en cada contenido. Precisamente es por esta característica que la protección al consumidor es relevante, pues si bien se permite al proveedor realizar la propuesta del contrato en su contenido, se le imponen límites en cuanto a la oferta y una estructura de obligaciones de protección a los derechos del consumidor distintas a las que establece la legislación civil. Leopoldo Aguilar Carbajal opina: "el consentimiento en los contratos de adhesión no existe como acuerdo de voluntades. Lo que existe propiamente es la presentación de una de las partes, que es la fuerte, a otra, que es la débil, de un documento o machote redactado en toda clase de detalles, y como la débil necesita el bien o el servicio, no le queda otro remedio que firmarlo adhiriéndose al mismo y quedando en manos del suministrador o del prestador del bien o servicio".¹³

Con relación a estos contratos, la ley de 1978 establecía una normatividad poco clara, porque si bien se facultaba a la Procuraduría para cuidar que dichos contratos no establecieran desproporcionadas situaciones o condiciones a los consumidores, también se cuidaba que no les cargara obligaciones inequitativas. En ese sentido se facultó a la Procuraduría para velar porque esos contratos se modificaran primero por voluntad del proveedor, y en caso contrario, por medio de la intervención de la autoridad correspondiente. Actualmente el la 1^{er} define a los contratos de adhesión en el artículo 85 que a la letra dice:

Artículo 85. Para los efectos de esta ley, se entiende por contrato de adhesión el documento elaborado unilateralmente por el proveedor para establecer en formatos uniformes los términos y condiciones aplicables a la adquisición de un producto o a la prestación de un servicio, aun cuando dicho documento no contenga todas las cláusulas ordinarias de un contrato. Todo contrato de adhesión celebrado en territorio nacional, para

¹³ Aguilar Carbajal, Leopoldo. "Contratos Civiles". Editorial Porrúa México, D. F. 1992 p. 45

su validez, deberá estar escrito en idioma español y sus características tendrán que ser legibles a simple vista.

La ley actual aclara las inexactitudes de las de 1976 respecto a los contratos de adhesión, ya que por ejemplo, la Secretaría determinará que contratos deberán ser registrados ante la Procuraduría, y en cualquiera de los casos, ésta última conserva la atribución de sancionar las violaciones a la ley. De este modo se busca evitar la inclusión de cláusulas abusivas para el consumidor y fortalecer las acciones de carácter preventivo, al disponer la realización de estudios previos a la autorización y registro de los mismos. La situación de obligar a que los contratos sean redactados en español los sitúa como requisito de validez para los mismos, ya que el no cumplir con ésta disposición puede traer como consecuencia su no aceptación por parte de la Procuraduría, su nulidad o su anulabilidad.

La fracción XVI del artículo 24 de la ley de la materia, otorga a la Procuraduría las funciones conciliatorias, ya que puede procurar la solución de las diferencias entre los proveedores y consumidores, esto a través de los procedimientos contemplados en la misma ley, como lo son el de la conciliación y el de arbitraje. Primeramente agota todas las disposiciones de la conciliación con las posibilidades que se le otorgan al conciliador, y si las partes no llegan a un acuerdo, los invita a pasar al arbitraje, el cual no es obligatorio. En caso de someter sus diferencias al arbitraje, la institución se limita ya no a procurar o proponer la solución, sino que debe disponer a través de un laudo o sentencia.

Dentro de las funciones correctivas que se le otorgan a la Procuraduría se pueden señalar las atribuciones para denunciar hechos que pueden ser delitos o que cometan infracciones administrativas, como lo señala el artículo 24 en su fracción XVII, al igual que la fracción XX, que manifiesta la facultad de publicar sus excusativas cuando lo considere pertinente para combatir o evitar las prácticas que lesionen los intereses de los

consumidores, para que las autoridades competentes dicte las medidas pertinentes, o dictarlas y tomarlas ella como autoridad.

La fracción XIX, en relación con el artículo 125 de la ley, otorga a la Procuraduría como función correctiva el aplicar las sanciones contempladas en la misma, y al respecto dispone:

Artículo 125. Las infracciones a lo dispuesto en esta ley serán sancionadas por la Procuraduría.

Este precepto reitera la competencia exclusiva que se le atribuye a la Procuraduría Federal del Consumidor para imponer las sanciones previstas en la ley. De acuerdo a esta competencia, la ley supera una doble que existía o contemplaba la ley de 1976 en que se otorgaba tanto a la Procuraduría como a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, hoy de Economía, la facultad de aplicar las sanciones previstas en la ley, en caso de violación, la cual dificultaba la aplicación de las sanciones y motivaba algunas incertidumbres sobre los límites de las competencias entre la Procuraduría y la Secretaría.

4. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La palabra administrar es un sustantivo que significa empleo de administrador en una oficina en donde se ejerce la administración. Es la ciencia del gobierno de un Estado. Es el conjunto de empleados de un servicio público. El acto administrativo es el acto jurídico destinado a la conservación o al crecimiento de un patrimonio o a la obtención de los beneficios de que es susceptible realizado por su dueño o por quien esté legalmente autorizado para realizarlo.

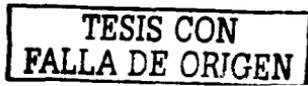
Los fines del Estado señalan propósitos generales por alcanzar se integren fines determinados y desarrollar la legislación administrativa desarrollando su actividad por medio de las funciones del mismo. La competencia, atribuciones o cometidos constituyen

la forma de ejercicio de las funciones comprendidas a la administración, el acto administrativo y a la función jurisdiccional de la sentencia. La función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos y a los actos materiales que tienen por finalidad la prestación de un servicio público.

De acuerdo con nuestra estructura constitucional, el Estado se integra con tres entidades o personas jurídicas diversas que son la Federación, las entidades estatales o federativas y los municipios. La Federación actúa por medio de sus poderes fundamentales y el organismo más importante del Poder Ejecutivo es la Administración Pública o conjunto de entes personalizados, regidos por el Derecho Administrativo. La Administración Pública requiere de varias personalidades en su actividad para mantener relaciones directas con los particulares, con la finalidad de que éstos últimos no actúen por cuenta propia.

La doctrina administrativa distingue dos conceptos fundamentales de administración. El primero se refiere a la función de administrar en forma simple; el segundo hace referencia a los diversos órganos a los que se encomienda la función de administrador o de administrar. El fin de la administración pública es la realización del interés general por medio de una acción desinteresada de todo propósito de lucro, que se asegura con determinados tipos de prerrogativas que establecen un régimen jurídico.

La acción de la administración pública es muy variada e interesante y se puede considerar desde diferentes aspectos. En primer término tenemos a la administración activa y contenciosa; en segundo lugar se señala a la administración directa y la administración indirecta, y el tercer nombramiento se menciona para la administración reglada y la administración discrecional. Por otro lado las formas de organización administrativa se consideran en dos grandes ramas: la administración pública centralizada



y la administración pública descentralizada, ambas referidas a materia federal. El artículo 90 constitucional señala:

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, 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 estos y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Esto nos indica que el régimen de la centralización administrativa propiamente dicha se puede clasificar en : a) Centralización Administrativa exclusiva, que se cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la Administración Pública, la cual mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines, en cuya organización se crea un poder interno unitario o central que irradia sobre toda ola administración pública federal; y b) Centralización Administrativa con desconcentración, o mejor dicho, la desconcentración administrativa, que se caracteriza por la existencia de órganos administrativos que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no los separan de la propia administración y la competencia que se les confiere no llega a su autonomía. Miguel Acosta Romero define a la centralización administrativa como "la forma de organización administrativa en la cual,

las unidades y 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 verificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución".¹⁴

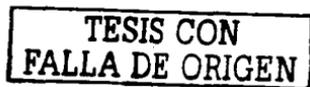
Lo anterior significa que el sistema político administrativo en que el gobierno del Estado se encuentra confiada a una organización unitaria que asume no solo las atribuciones necesarias para la gestión de los intereses generales del país. Los organismos centralizados y desconcentrados no tienen autonomía orgánica ni financiera independiente y su situación se liga a la estructura del poder central y sus elementos fundamentales de la descentralización la capacitan para actuar con relativa autonomía. La centralización y la desconcentración administrativa unifican jerárquicamente la acción de la autoridad central en una organización general que es la administración pública. El régimen de jerarquía y la existencia de los poderes de nombramiento de mando, decisión, vigilancia y de dirimir competencias son suficientes y vigorosos para mantener la unidad de las estructuras administrativas.

Dentro de la administración pública también se encuentra, como ya lo señalamos, la administración descentralizada, que es la actividad legislativa dirigida a desprender del Estado determinadas funciones para entregarlas a órganos autónomos. Representa, en su caso, una rectificación llevada a efecto en un régimen de centralización. Al respecto Miguel Acosta Romero refiere a la descentralización administrativa "como la creación de organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado o que es de interés público"¹⁵

Podemos señalar entonces que el régimen descentralizado o paraestatal comprende una actividad de diversas entidades que encuentran facultades en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, además de las leyes especiales que las regulan y se

¹⁴ Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo" Editorial Porrúa, México D. F. 1983 p. 69

¹⁵ Idem, p. 71



caracterizan por los diversos trazos de coordinación administrativa con el poder central. De manera general la administración pública federal está compuesta por organismos de servicio público sujetos a un régimen de derecho público, que determina los principios de regularidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares mediante concesión. El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal indica:

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

De lo anterior podemos indicar que tanto los organismos centralizados, como los descentralizados, en el cual se incluye la Procuraduría Federal del Consumidor, cumplen con funciones que cada una de sus leyes, reglamentos y estatutos les encomiendan. A la Procuraduría son funciones preventivas, correctivas, así como la facultad de representar los intereses de los consumidores mediante acciones colectivas e individuales, procurando la solución mediante los procedimientos que la Ley Federal de Protección al Consumidor establece y señala.

5. REFORMAS ESTRUCTURALES Y COMPETENCIALES.

El sistema económico de Occidente se fundó en la secuencia de los fenómenos de producción, distribución y de consumo. Los grandes, medianos y pequeños capitalistas han creado organizaciones de hecho y de derecho para la defensa de sus intereses en las dos primeras fases de este proceso y disponen además, de la publicidad para conservar a los consumidores. Fundada por estas razones se promulgó, como ya lo señalamos, la Ley

Federal de Protección al Consumidor, destinada a regular la relación entre el productor y el adquirente de bienes y servicios, lo cual genera un nuevo derecho.

La ley ha buscado establecer un equilibrio económico entre las partes conforme a la equidad y no según la autonomía de las voluntades de las mismas, pues en esa relación se presenta habitualmente el predominio del poder económico frente a la necesidad e indefensión del consumidor. La ley prevé la organización colectiva de los consumidores, de acuerdo al artículo 28 constitucional, buscando la educación y transformación, creando a la Procuraduría Federal del Consumidor como organismo descentralizado al servicio de la sociedad con personalidad jurídica y funciones de autoridad.

Sin embargo, la ley, así como la Procuraduría han sufrido reformas tanto en su estructura como en su competencia. La ley de 1978 sufrió por decretos diversas modificaciones. Entre ellas se confirmó a las autoridades federales, estatales y municipales el carácter de órganos auxiliares de la Procuraduría; se impuso al Ministerio Público la obligación de asesorar a los consumidores, se le atribuyeron, además de sus facultades de conciliador, el actuar como árbitro a solicitud de las partes, analizar los hechos motivo de las reclamaciones o quejas y si estas implicaban violaciones a la ley, dictar las resoluciones administrativas correspondientes como el arrestar administrativamente o imponer las multas respectivas. También se adicionó el artículo 29 bis, el 7 de enero de 1982, señalándose en el mismo, que los sistemas de comercialización consistentes en la integración de grupos de consumidores que aportaren sumas de dinero para construir un fondo común administrado por un tercero destinado a la adquisición de bienes y servicios determinados, sólo podrán ponerse en práctica previa autorización de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, contemplando y cumpliendo con determinados requisitos.

Por otro lado se ratificó la obligación de aprobar el texto de los contratos de adhesión redactados unilateralmente por el proveedor cuando no requieran autorización de alguna dependencia del Ejecutivo Federal. El 12 de enero de 1998 por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación se le dio fuerza para ejecutar judicialmente los convenios celebrados ante ella y a los laudos dictados en los procedimientos de arbitraje.

La ley de 1976 señalaba la constitución de la Procuraduría, indicando que estaría constituida por un Procurador del cual dependía la Dirección General de Comunicación Social y la Contraloría Interna; por tres subprocuradores, un coordinador general de administración, por los directores generales de resoluciones administrativas, del registro público de contratos de adhesión y por el director general de arrendamiento inmobiliario. Se contaba con 44 delegaciones federales y 9 metropolitanas, y se tenía la dirección general de quejas, la general de conciliación y la dirección general de arbitraje. También la de apoyo técnico, la de promoción, organización y capacitación y la de administración, programación e información.

Sin embargo, toda esta organización estructural quedó sin efecto al abrogarse la ley de 1976 por la nueva de 1992 y al publicarse, el 23 y 24 de agosto de 1994 respectivamente, el Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor y el Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor en el Diario Oficial de la Federación. En el reglamento en su capítulo uno, nos define las disposiciones generales del mismo, señalando en su artículo 1 que el mismo tiene como finalidad establecer la organización de la Procuraduría para el ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley. El artículo 3 señala la manera de organización que tiene la Procuraduría para resolver los asuntos a su cargo con oficinas centrales, delegaciones, subdelegaciones y demás unidades administrativas con que cuenta, y al efecto dice:

Artículo 3. La Procuraduría 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 conveniente.

El artículo 4 del reglamento señala cuales son las unidades administrativas y nos indica:

Artículo 4. La Procuraduría contará con las siguientes unidades administrativas:

- I. Oficina del Procurador;**
- II. Subprocuraduría de Servicios al Consumidor;**
- III. Subprocuraduría de Verificación y Vigilancia;**
- IV. Subprocuraduría Jurídica;**
- V. Coordinación General de Investigación y Divulgación;**
- VI. Coordinación General de Administración;**
- VII. Unidad de Programas del Sector Social;**

- VIII. Contraloría Interna;
- IX. Unidad de Comunicación Social;
- X. Dirección General de Coordinación de Delegaciones;
- XI. Dirección General de Quejas y Conciliación;
- XII. Dirección General de Arbitraje y Resoluciones;
- XIII. Dirección General de Organización de Consumidores;
- XIV. Dirección General de Verificación y Vigilancia;
- XV. Dirección General de Análisis de Prácticas Comerciales;
- XVI. Dirección General Jurídica Consultiva;
- XVII. Dirección General de lo contencioso y de Recursos;
- XVIII. Coordinación de Investigación;
- XIX. Coordinación de Publicaciones;
- XX. Coordinación de Radio y Televisión;
- XXI. Coordinación de Educación para el Consumo;
- XXII. Dirección General de Programación, Organización
y Presupuesto;
- XXIII. Dirección General de Recursos Humanos y
Materiales; y
- XXIV. Delegaciones.

El artículo 7 del reglamento nos indica la forma en que se llevarán a cabo las suplencias del personal, según corresponda el asunto y el ámbito de competencia. El artículo 8 señala que los subprocuradores y los coordinadores generales tendrán atribuciones comunes, como el planear, coordinar, controlar, dar seguimiento y evaluar las acciones de las unidades administrativas bajo su adscripción. El artículo 15 del citado reglamento ordena que al frente de cada una de las Direcciones Generales habrá un Director General el que será auxiliado para el despacho de sus asuntos por personal

como directores de área, subdirectores, jefes de oficina, jefes de sección y de mesa, conciliadores, secretarios arbitrales, dictaminadores, inspectores y demás servidores públicos que determine el Procurador. El artículo 16 manifiesta que al frente de cada una de las delegaciones habrá un delegado, el cual será nombrado y removido por el Procurador y será auxiliado para el despacho de los asuntos de su competencia por el personal que designe el titular de la institución. El primer capítulo transitorio del reglamento vigente derogó el reglamento del capítulo octavo de la ley de 1976 y que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1991.

Respecto del Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor en su artículo 1 señala como finalidad, el 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 sus unidades. El artículo 5 define cual es la competencia del Procurador y el 6 las atribuciones que ejercerá. El artículo 7 nos señala las atribuciones de la Dirección General de Quejas y Conciliación, resaltando el de procurar la conciliación de las diferencias entre los consumidores y los proveedores conforme al procedimiento establecido en la ley. Debemos resaltar esta parte del artículo, que es la fracción V, ya que va relacionada en la sección segunda del capítulo XIII de la ley. El artículo 8 del estatuto resalta las atribuciones de la Dirección General de Arbitraje y Resoluciones, indicando entre ellas el definir y proponer los criterios para la formalización, tanto en las delegaciones como en las oficinas centrales, de los compromisos arbitrales entre los proveedores y los consumidores para la conducción de juicios arbitrales y la emisión del laudo arbitral. El artículo 10 del estatuto señala las atribuciones de la Dirección General de Verificación y Vigilancia. El capítulo IV abarca el contenido de las coordinaciones y sus funciones; el capítulo V el de la unidad de programas del sector social, el capítulo VI el de la Contraloría Interna y el capítulo VII el de la unidad de comunicación social.

Dentro de las reformas de competencia más sobresalientes que ha sufrido la Ley Federal de Protección al Consumidor, resalta la relativa al arrendamiento de inmuebles destinados a casa habitación en el Distrito Federal, ya que el 21 de julio de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal; al Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y a la Ley Federal de Protección al Consumidor. Con el decreto antes señalado se otorgaron más derechos a los arrendadores, o mejor dicho, se dejó sin los derechos más elementales al arrendatario para protegerse, como es el que pudieran acudir a la Procuraduría Federal del Consumidor y solicitar la apertura de un expediente en lo que fue la Dirección General para el Arrendamiento.

Aunque se prorrogó la entrada en vigor de las reformas referidas, la ley sufre reformas que corresponden a la adaptación de una economía global de mercado, ya que se precisó que los actos relacionados con inmuebles sólo estarían sujetos a la misma cuando los proveedores fueren fraccionadores o constructores de viviendas a casa habitación para su venta al público o cuando se tratase de servicios de tiempo compartido, dejando definitivamente el término del arrendamiento a casa habitación fuera de competencia de la Procuraduría.

Cabe señalar que la competencia en materia del arrendamiento siempre ha sido motivo de discusión, ya que si se indica que la Procuraduría sólo puede ser considerada como autoridad auxiliar de los Tribunales de Justicia del Fuero Común y de cualquier otro órgano jurisdiccional estatal, también se debe tomar en cuenta que conforme a las leyes orgánicas de dichos tribunales, sólo los juzgados ordinarios fuera del Distrito Federal, así como los de Arrendamiento Inmobiliario en el Distrito Federal, han tenido la facultad de dirimir las controversias relacionadas con el arrendamiento casa-habitación, ya que la Procuraduría no es propiamente un tribunal o parte de éste, sino una autoridad de

naturaleza administrativa, como lo señala el artículo 20 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Finalmente, el 29 de mayo del 2000 se reforma la ley regulando los derechos del consumidor en las transacciones efectuadas a través de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología para brindarle mayor seguridad cuando realice este tipo de operaciones, esto anexando la fracción VIII al artículo 1 de la ley, la fracción IX bis al artículo 24 y el capítulo VIII bis a la ley.

CAPITULO TERCERO

PROPUESTA DE MODIFICACIÓN AL PROCEDIMIENTO DE CONCILIACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

1. PROCEDIMIENTO DE CONCILIACIÓN

El ser humano vive en grupos y su conducta sigue normas regulares y recurrentes. En su mayor parte su conducta refleja la presencia de las culturas y de un ordenado repertorio de relaciones sociales, en las que pueden surgir diferencias o problemas. En las relaciones de consumo son muy comunes y por ello se crearon las leyes para tratar de solucionarlos, pero generalmente deben llevar un procedimiento.

La palabra conciliación significa un acuerdo celebrado entre quienes se encuentran ante un conflicto de intereses con el objeto de solucionarlo, tratando de evitar un juicio o para poner fin lo mas pronto posible a uno ya iniciado pero sin correr todos los trámites que en otros casos sería preciso agotarlos para concluir el procedimiento. Los contratos se cumplen de manera voluntaria conforme a la disposición y responsabilidad de los contratantes, y si esto no sucede así, se deben agotar los recursos establecidos en las leyes para tal fin. La Ley Federal de Protección al Consumidor introduce en México un mecanismo de conciliación que constituyó un paso importante dentro del Derecho Administrativo hacia un esquema ágil de controversias entre particulares, concretamente proveedores y consumidores, permitiendo a cualquier persona, en especial a las de escasos recursos, acudir ante la Procuraduría para presentar sus reclamaciones con la finalidad de que se resuelvan favorablemente.

Las disposiciones comunes para el inicio de un procedimiento de conciliación se encuentran contempladas de los artículos 99 al 116 de la ley, y entre los más importantes destacan los siguientes:

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

- 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 que aparezca en el comprobante o recibo que ampare la operación materia de la reclamación, o en su defecto, el que proporcione el reclamante

La Procuraduría podrá solicitar a las autoridades federales estatales municipales o del Distrito Federal, que le proporcione los datos necesarios para localizar e identificar al proveedor. Las autoridades antes señaladas deberán contestar la solicitud dentro de los 15 días siguientes a la fecha de su presentación.

Este artículo regula la reclamación que es el acto con el que se da inicio al procedimiento y es presentada por el consumidor, siendo necesario que en la misma señale cual es su pretensión.

El artículo 100 de la ley contempla la posibilidad de presentar las reclamaciones en domicilios a los que se pueden recurrir si existen delegaciones de la Procuraduría, y al efecto señala:

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

Al respecto, el 12 de octubre del 2001, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo de Circunscripción Territorial, el cual señala la Delegación de la Procuraduría a la que se debe acudir en caso de violación de los derechos del

consumidor, ya que no en todas las delegaciones políticas del Distrito o municipios de los estados existe una oficina de recepción de reclamaciones y denuncias.

El artículo 102 de la ley tiene como finalidad permitir que el consumidor ejerza sus derechos ante la Procuraduría sin que este ejercicio le cause perjuicio de que sigan corriendo los plazos de prescripción para ejercer derechos ante los tribunales competentes, y nos dice:

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

La personalidad ante la Procuraduría se regula en el artículo 109, que al efecto indica

Artículo 109. Para acreditar la personalidad en los trámites ante la Procuraduría, tratándose de personas físicas bastará carta poder firmada por dos testigos, en el caso de personas morales se requerirá poder notarial.

Este artículo regula mas que la personalidad en sentido estricto, a como se debe acreditar la personalidad cuando quien comparece lo hace a nombre de otra persona. Este precepto establece dos reglas sobre la representación. Si se trata de personas físicas el consumidor o el proveedor podrán hacerlo directamente con identificación personal, y si es un tercero quien se presente en su lugar, la acreditación se reduce a una carta poder simple firmada ante dos testigos. Si se trata de personas morales se deberá hacer por medio de poder notarial, tanto para consumidores como para proveedores.

El artículo 110 indica de la eficacia de los convenios aprobados ante la Procuraduría señalando lo que sigue:

Artículo 110. Los convenios aprobados y los laudos emitidos por la Procuraduría tienen fuerza de cosa juzgada y traen aparejada ejecución, lo que podrá promoverse ante

los tribunales competentes en la vía de apremio o en juicio ejecutivo, a elección del interesado.

Los convenios aprobados y los reconocimientos de los proveedores y consumidores de obligaciones a su cargo, así como los ofrecimientos para cumplirlos que consten por escrito, formulados ante la Procuraduría y que sean aceptados por la otra parte, podrán hacerse efectivos mediante las medidas de apremio contempladas por esta ley.

Aun cuando no medie reclamación, la Procuraduría estará facultada para aprobar los convenios propuestos por el consumidor y el proveedor, previa ratificación.

El primer párrafo de este artículo otorga a los convenios aprobados y a los laudos emitidos el carácter de cosa juzgada, o sea, que reconoce la firmeza que corresponde a la sentencia judicial, cuando ya no pueden ser combatidos por medios de impugnación, ni su contenido puede ser discutido en un proceso posterior. Asimismo, contempla la posibilidad de hacerlos efectivos utilizando los medios de apremio contemplados en la ley, como son las multas y el auxilio de la fuerza pública.

Entrando a fondo al procedimiento de conciliación, este lo señalan los artículos 111 al 116 de la ley. Se inicia con la reclamación presentada por el consumidor, y una vez admitida, se señala día y hora para celebrar la audiencia de conciliación, en la que se le invita a solucionar el conflicto. Se contempla la posibilidad de conciliar telefónicamente o por otro medio y en caso de lograr el resultado positivo, se deberán confirmar por escrito los compromisos adquiridos, según lo dispuesto en el artículo 111 de la ley.

El formato que la Procuraduría maneja y del cual se le entrega una copia a las partes, indica que el proveedor deberá presentarse a la audiencia y rendirá un informe por escrito y duplicado con relación a los hechos motiva de la reclamación del consumidor, apercibido de que en caso de no comparecer o no rendir el informe, se le impondrá una

multa equivalente entre una y ochocientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Esto lo contempla el artículo 112 que al efecto refiere:

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 diez 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 diez días justificación fehaciente de su inasistencia, se tendrá por desistido de la reclamación y no podrá presentar otra ante la Procuraduría por los mismos hechos.

La redacción de este artículo no es muy clara, pues comienza señalando la falta de rendición de informe y la incomparecencia a la audiencia por parte del proveedor, con lo que se hace acreedor a medidas de apremio, y en caso de una nueva incomparecencia se supone que lo contenido en la reclamación del consumidor es cierto.

El artículo 113 de la ley nos describe los deberes y funciones que carga consigo el conciliador en las audiencias y nos dice:

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 los exhortará a llegar a un arreglo. Sin prejuzgar sobre el conflicto planteado, les presentará una o varias opciones de solución.

El punto más importante del artículo, es que al ofrecerles una o varias soluciones para llegar a la conciliación, deberá tomar en cuenta el respeto de los derechos y obligaciones derivados de la ley, la cual es un instrumento para proteger los derechos del consumidor, procurando la equidad y seguridad jurídica en las relaciones de consumo. Podrá requerir en el transcurso del procedimiento, la presentación de los medios de prueba para sustanciarlo y la posibilidad de suspenderlo si lo estima pertinente o a

petición de las partes hasta en dos ocasiones, señalando día y hora para su continuación, levantando el acta respectiva, tal y como lo señala el artículo 114 que dice:

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

El conciliador podrá suspender, cuando lo estime pertinente o a instancias de ambas partes, la audiencia de conciliación hasta en dos ocasiones. En caso de que se suspenda la audiencia, el conciliador señalará día y hora para su reanudación, dentro de los 15 días siguientes.

De toda audiencia se levantará el acta respectiva.

El artículo 116 de la ley nos indica como termina el procedimiento de conciliación cuando no hay convenio, una vez agotadas las audiencias, y dice:

Artículo 116. En caso de no haber conciliación, 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 aceptarse el arbitraje se dejarán a salvo los derechos de ambas partes.

En este artículo se contempla la posibilidad de que las partes inicien el procedimiento de arbitraje, el cual no es obligatorio y al no aceptarse por alguna de las partes en conflicto se dejan a salvo los derechos del consumidor para que los ejercite por la vía y forma que más convenga a sus intereses. En cuanto al proveedor, generalmente se le abre el procedimiento por infracciones a la ley, el cual se encuentra contemplado en los artículos 123 y 124 de la ley, y del cual se dicta una resolución administrativa, que puede ser de sanción por encontrarse violación a la ley, o en su defecto, absolutoria por

no encontrarse. De la resolución que se tome se les notifica a las partes, las que podrán solicitar copia certificada para ofrecerla como documental en el juicio que hubiesen iniciado, y si se determinó infracción a la ley por parte del proveedor, este podrá iniciar su impugnación contemplada en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Cabe señalar que el artículo 115 de la Ley Federal de Protección al Consumidor no contempla la posibilidad de que los acuerdos dictados en el procedimiento de conciliación y que son considerados de trámite se puedan recurrir en caso de inconformidad de las partes, pero la Ley Federal de Procedimiento Administrativo si lo contiene, al igual que otras leyes a las que se pueden recurrir.

2. IMPUGNACIÓN DE LAS RESOLUCIONES EN EL PROCEDIMIENTO DE CONCILIACIÓN

La palabra impugnar significa la acción y efecto de atacar o refutar un acto judicial, administrativo, el informe de un perito, etc., con el objeto de obtener su revocación o su invalidación, ya que al ser impugnables es susceptible de hacerlo con el recurso correspondiente.

El 30 de mayo del 2000, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforma la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, mismo que entró en vigor al día siguiente. Dicha reforma contempla como sujeto de la aplicación de la ley, a los organismos descentralizados gubernamentales, por los actos de autoridad que realicen, por los servicios que el Estado preste de manera exclusiva a través de ellos y por los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con aquellos.

Aunado a lo anterior, es conveniente señalar que los recursos interpuestos en contra de los actos o resoluciones notificadas hasta el 30 de mayo del 2000 en los procedimientos celebrados en la Procuraduría Federal del Consumidor, se resolvieron

conforme a la Ley Federal de Protección al Consumidor, y los interpuestos después del 30 de mayo del 2000 se han venido substanciando y resolviendo conforme a las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cual nos habla de los medios para impugnar un acto administrativo, con recursos de revisión o vías judiciales. Entre los artículos más importantes destacan los siguientes:

Artículo 83. Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión, o cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda. En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con aquellos, que no se refieran a las materias exclusivas de la aplicación de esta ley, el recurso de revisión también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.

Tal como lo establece este artículo, el recurso de revisión como impugnación del acto administrativo procede en contra de resoluciones que ponen fin a un procedimiento, a una instancia o cuando resuelven un expediente. Cuando no se establezca la impugnación como recurso del acto administrativo, se puede elegir la vía jurisdiccional, ya por medio de los tribunales administrativos promoviendo el juicio de nulidad o el contencioso administrativo, o en su caso, la vía del amparo administrativo ante los tribunales judiciales.

Los actos de trámite no se pueden impugnar según el contenido de este artículo, en cuanto a que no cabe su impugnación separadamente del acto final o resolución, en atención a que aquellos no producen un efecto jurídico inmediato, sino hasta la decisión

de la autoridad, contenidos en el acto administrativo final. Pero pueden estar viciados, y la posibilidad de que su impugnación se haga de manera conjunta con el acto final, debe considerarse como una cuestión formal en la tramitación del procedimiento administrativo, es decir, que en el caso existe una violación de procedimiento que puede hacer anulable el acto final, y por lo tanto, implicaría que de prosperar la violación alegada, el sentido de la resolución dictada al resolver el recurso será para efectos de regresar el procedimiento al momento en que se dictó y cometió la violación hecha valer. El plazo para promover el recurso de revisión se encuentra en el artículo 85 , y los requisitos en el artículo 86:

Artículo 85. El plazo para interponer el recurso de revisión será de quince días contados a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurre.

Artículo 86. El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo. Dicho escrito deberá expresar:

- I. El órgano administrativo a quien se dirige;
- II. El nombre del recurrente y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones;
- III. El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;
- IV. Los agravios que se le causan;
- V. En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna, y

- VI. Las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.

El artículo 86 nos señala que para demostrar la existencia del agravio se deben reunir tres elementos mínimos: a) la cita del precepto violado; b) la parte de la resolución impugnada que contenga el agravio, y c) la justificación del concepto de la violación alegada, esto es, el razonamiento jurídico que haga llegar a la conclusión de que efectivamente existe violación en el caso. Recibido el recurso, si quien promueve solicita la suspensión del acto, la autoridad cuenta con un término de cinco días hábiles para emitir el acuerdo respectivo, y si no lo hace, el recurrente puede solicitar que se haga efectiva su petición, por entenderse otorgada, esto según lo dispuesto por el artículo 87 de esta ley. Es importante mencionar que las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor son de orden público, tal como lo estipula en su artículo 1. En ese sentido, tratándose de sanciones distintas a las multas, las clausuras, el utilizar publicidad engañosa y otras afines, y considerando la gravedad de las infracciones, no se deberá acordar en forma favorable la suspensión de las citadas sanciones, ya que con ello podría afectar el orden público o el interés social. Por tal motivo, con fundamento en la fracción III del artículo 87 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, deberá negarse la suspensión.

Para la substanciación y resolución del recurso de revisión, admitido o cuando se constate que debe ser desechado, la autoridad ante quien se promovió deberá remitirlo al

superior jerárquico a fin de estar en posibilidad de resolverlo en plazo de tres meses, el cual corre a partir del día siguiente de la fecha de acuse de recibido.

El artículo 89 contempla la posibilidad de desechar el recurso y nos dice:

Artículo 89. Se desechará por improcedente el recurso:

- I. Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado;
- II. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente;
- III. Contra actos consumados de un modo irreparable;
- IV. Contra actos consentidos expresamente; y
- V. Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto, modificar, revocar o nulificar el acto respectivo

La improcedencia del recurso administrativo se debe entender como la imposibilidad jurídica que tiene el órgano administrativo para resolver de fondo la situación planteada por el particular para que la autoridad, en ejercicio de sus facultades, analice la legalidad del acto materia de dicho medio impugnativo.

El recurso de revisión puede ser sobreseído y las causales las contempla el artículo 90 que al efecto dice:

Artículo 90. Será sobreseído el recurso cuando:

- I. El promovente se desista expresamente del recurso;
- II. El agraviado fallezca durante el procedimiento, si el acto respectivo sólo afecta su persona;
- III. Durante el procedimiento sobrevenga alguna causal de improcedencia establecidas en el artículo 89;

- IV. Cuando hayan cesado los efectos del acto respectivo;
- V. Por falta de objeto o materia del acto respectivo; y
- VI. No se probare la existencia del acto respectivo.

En términos generales, el desistimiento es el caso más común de sobreseimiento que se puede presentar, el cual consiste en la facultad reconocida legalmente a una persona para hacer dejación, por voluntad propia, de un derecho, pretensión o cosa, para lo que es necesario lo haga por escrito ante la autoridad administrativa competente para resolver el recurso que hubiere presentado, siempre que este no hubiese sido resuelto. Recibido el escrito o levantada el acta de su comparecencia, deberá sobreseer el medio de impugnación.

Cuando un superior jerárquico cuenta con un expediente integrado por una autoridad sancionadora, entrará al estudio del mismo y puede resolver desechando, sobreseyendo o confirmando la resolución o acto impugnado. El cumplimiento de lo que resuelva debe efectuarse dentro del plazo máximo de cuatro meses, contados a partir de la notificación hecha al particular de la resolución recaída a su recurso de revisión. Debemos resaltar, que para poder iniciar el cómputo de dicho término es necesario que la resolución que recayó al recurso de revisión, haya sido notificada conforme a derecho y que en ningún caso se notificará al mismo tiempo la resolución que resuelve el recurso de revisión y la resolución que cumplimente la misma.

De lo anterior expuesto, y a pesar de lo que establece el artículo 115 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, de que los acuerdos de trámite que emita el conciliador o que resuelvan en un procedimiento no admitirán recurso alguno, en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se presenta otra perspectiva, ya que dichos acuerdos o resoluciones de trámite pueden estar viciados y la posibilidad que su impugnación sea susceptible, esta permitida como una cuestión que puede hacer



anulable dicho acto o resolución y no traer una consecuencia negativa en el procedimiento de conciliación de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

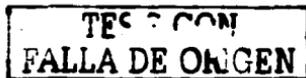
3. EL DESISTIMIENTO DEL CONSUMIDOR EN EL PROCEDIMIENTO DE CONCILIACIÓN

El desistimiento, en términos generales, es la facultad reconocida legalmente a una persona para hacer dejación por voluntad propia, de un derecho, pretensión, cosa o ventaja. Es el acto jurídico que pone fin a un procedimiento y al ejercicio de un derecho o una actuación jurídica cualquiera. Generalmente se ha empleado para designar un acto procesal mediante el cual, el quejoso, reclamante, querellante o demandante renuncia a lo intentado, pero en realidad, en estos casos, no se desiste de la acción, sino de las pretensiones formuladas en la misma.

El desistimiento de una demanda, es el acto procesal en el cual el demandante renuncia a su derecho de seguir actuando en el proceso, así como a los efectos producidos por su actuación anterior, sin perder la posibilidad legal de plantear de nuevo hasta entonces debatida.

En el procedimiento de conciliación de la Ley Federal de Protección al Consumidor, solo se tiene por desistido al consumidor de su acción en la reclamación presentada, en caso de no presentarse a la audiencia y no justifique dentro de los diez días siguientes fehacientemente su inasistencia. Sin embargo, es muy común que el desistimiento se lleve a cabo aun habiéndose conciliado la reclamación presentada por el consumidor.

Primeramente, en las audiencias que se programan y se cita a las partes, quien no comparece en muchas ocasiones es el proveedor, así se le cite hasta entres ocasiones, lo cual tiene como consecuencia que sólo se le apliquen multas u otro tipo de sanciones administrativas. En otros casos, el proveedor se presenta sin cumplir con los



requerimientos solicitados, y pese a ser sancionado con multas, prefiere pagarlas o interponer recursos contemplados en leyes extrainstitucionales.

Un ejemplo más, es aquel en que se presenta a las audiencias pero el conciliador no logra convencerlo de llegar a un acuerdo con el consumidor, invitándosele a que designe como árbitro a la Procuraduría, sin acceder, por lo que se le da fin al procedimiento conciliatorio dejando a salvo los derechos del consumidor para que los ejercite por otra vía legal y al proveedor es posible o no que se le abra el procedimiento por infracciones a la ley, según el criterio del conciliador.

La segunda parte del artículo 115 de la ley, manifiesta que los procedimientos en que se haya celebrado convenio serán aprobados por la Procuraduría cuando no vayan en contra de la ley, y el acuerdo que los apruebe no admitirá recurso alguno. Los convenios que se celebran son generalmente a través de la firma de cláusulas a cumplir por las partes, en las que han manifestado su voluntad y condiciones, así como la fecha de su cumplimiento.

Anteriormente, los conciliadores o los árbitros que celebraban convenios con las partes en los procedimientos, se los daban a leer y si no tenían inconveniente, firmaban el mismo, señalándose comparecencia para manifestar el cumplimiento, con el apercebimiento hacia las partes, en caso de no asistir o no cumplir, imponer multa al proveedor y dejar a salvo los derechos del consumidor por falta de interés jurídico.

Actualmente se trata de evitar la firma del convenio para lograr que el trabajo rezagado en la institución se agilice, dando con ello al consumidor una hoja de desistimiento para que la firme cuando el proveedor le cumpla y con ello dictar el acuerdo que ponga fin al procedimiento para archivar el expediente como asunto concluido. Mientras el proveedor no cumple, puede pasar el tiempo y el consumidor se desespera, acudiendo en varias ocasiones a la Procuraduría y solicitar se cite al proveedor para que se le pregunte el porque no ha cumplido, y puede suceder que este último pida nuevos

plazos para cumplir y se fijen otras fechas para manifestar su cumplimiento. En caso de cumplir, deberá convencer y pedir al consumidor que firme y entregue la hoja de desistimiento para presentarla ante la Procuraduría, acreditando con ello su cumplimiento y solicitar se archive el expediente como asunto concluido.

Pero el consumidor se puede negar a la entrega de la hoja de desistimiento y será entonces el proveedor quien deberá solicitar a la autoridad para pedir se cita a audiencia al consumidor. La respuesta que recibe es positiva, ya que en ocasiones se entabla comunicación telefónica con el quejoso o reclamante, esto es, el consumidor, y le pregunta si ya le dieron cumplimiento, y si su respuesta es positiva, se levanta acta de comparecencia y cumplimiento hacia el proveedor, archivando el expediente definitivamente.

Si no se logra la comunicación antes descrita, se le toma nota de su comparecencia, indicándole que si el consumidor no se presenta en diez días a reclamar el cumplimiento del convenio celebrado, se presumirá como cumplido el mismo y se archivará el expediente en forma definitiva.

Pensamos que se debe llevar una práctica común y más eficaz en la conciliación, señalando fecha de audiencia para manifestar que ya se dio cumplimiento, y en caso de que no se cumpliera por parte del proveedor, aplicarle el apercibimiento decretado en el convenio celebrado y señalar nueva fecha de cumplimiento con apercibimiento. De igual manera, en caso de que el consumidor no comparezca a la audiencia de cumplimiento, se le deben dejar a salvo sus derechos para que los ejercite por otra vía, sin tener que manejar una hoja de desistimiento que se presta en ocasiones a malos juegos de las partes participantes del procedimiento de conciliación, teniendo con ello la Procuraduría, un aspecto más real de lo que la ley le tiene asignado como autoridad, y que la ley no sea burlada en grandes ocasiones por proveedores incumplidos que dejan en mal a los consumidores y a las autoridades.

4. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN AL PROCEDIMIENTO DE CONCILIACIÓN

Como parte fundamental del esfuerzo de fortalecer la función que tiene la Procuraduría Federal del Consumidor, y en virtud de que la ley debe ser un instrumento legal, ágil y eficaz que refleje la realidad del alcance que tiene como institución, dentro del procedimiento principal que es el de la conciliación, consideramos que al recibir una reclamación y trasladarla al procedimiento, se le debe proporcionar en forma indispensable a las partes reglas mejores y más estrictas que permitan enriquecer y transparentar la relación de consumo entre ambos, y con ello, una mayor y más eficaz protección al consumidor.

Al recibir la reclamación y señalarse la audiencia de conciliación se debería señalársele al proveedor los apercibimientos en forma conjunta, esto es, cuando se abre el expediente, se le apercibe para que se presente a la audiencia y rinda un informe por escrito y duplicado en relación a la reclamación recibida, y si no lo hace, se le impone una sanción económica que generalmente no rebasa las cuatrocientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal. A esta notificación se le puede agregar el contenido de la fracción II del artículo 25 de la ley que señala:

Artículo 25 fracción II.- El auxilio de la fuerza pública.

Entonces el requerimiento se entendería, que independientemente de la multa, en caso de desobediencia, se podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para hacerlo comparecer y tener con ello un mayor rendimiento en las audiencias conciliatorias.

La ley nos señala que si el proveedor no se presenta a la primera audiencia, se le impone la medida de apremio, y se programa una segunda audiencia en donde se le apercibe de la imposición de una nueva multa. Pensamos que debe cambiarse y señalarse que independientemente de dicha sanción, ya se giró el oficio respectivo en el



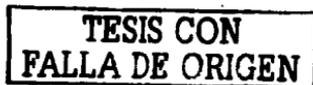
que se está solicitando el auxilio de las autoridades competentes para hacerlo comparecer en caso de negativa, y posiblemente, al ver dicho oficio ya girado, se presentaría a la audiencia de conciliación, independientemente del resultado que se obtenga en esta última.

El artículo 112 en su primera parte, manifiesta la presunción de que si el proveedor no se presenta a la audiencia programada, se tendrá por presuntamente cierto lo reclamado por el consumidor, pero no señala cual será la consecuencia. Se la debería agregar a esta parte del artículo en comento que se iniciará el procedimiento por infracciones a la ley contemplado en los artículos 123 y 124. Aunque en la práctica si se lleva a efecto, dentro de la conciliación se encuentra un tanto distante, ya que dicho procedimiento se puede abrir por cualquier motivo de violación a la ley.

En muchas ocasiones no se cumple con la finalidad contemplada y que se le otorga al conciliador como mediador del problema surgido entre las partes, ya que llega a ofrecer soluciones, pero lo hace prejuzgando a quien le asiste el derecho o la razón, saliendo el consumidor perjudicado, ya que si no se toma en cuenta el respeto a los derechos y obligaciones que se contemplan en la ley y el acto de consumo o contrato celebrado, el resultado será insuficiente para el consumidor, o hasta negativo.

Siempre existirá la interrogante sobre la condición legal del consumidor y del proveedor, señalando que el procedimiento de conciliación requiere modificaciones especializadas. Todas estas modificaciones deben ser recogidas y plasmarse en preceptos claros que se apliquen adecuadamente, insistiendo en que un conocimiento más completo e incorporado al personal de la institución que se dedica a la conciliación, se podrá convertir en una especie de convicción y lograr un alto índice de conciencia, tanto de la autoridad, como de las partes que intervienen en el conflicto.

Al hablar de los conciliadores, se debe buscar que estos sean activos, con conocimiento de la ley y del procedimiento, y que participen directamente en la búsqueda



correcta y la justa aplicación de la ley, sin delegar en otras personas la posibilidad de que sean estas quienes busquen su cumplimiento, sino que en el procedimiento de conciliación utilicen todo el material, armas, posibilidades y recursos que tengan a su alcance para lograr lo establecido en la ley para solucionar los problemas entre consumidores y proveedores, sin anular la capacidad o recursos que tengan y puedan presentar los proveedores para no violar sus garantías individuales.

La transformación constante en materia pública, económica y social que caracteriza al mundo entero y a las relaciones de consumo requieren de una respuesta y adaptación inmediata de sus habitantes, quienes deben enfrentar las necesidades derivadas de estos cambios, tratando siempre de favorecer a la humanidad y transformando las relaciones comerciales, así como las leyes que protegen a los consumidores. Estos cambios se deben cumplir al pie de la letra y si se necesitan modificaciones, hacerlos correctamente, ya que desafortunadamente, no todos los cambios son benéficos y a veces, son devastadores, con un impacto grande para los sectores sociales, siendo precisamente donde más alerta debemos mantenernos y reconocer con objetividad la realidad de las cosas.

Al hablar de la Procuraduría Federal del Consumidor y del personal que lleva consigo la tarea de la conciliación, debemos señalar que debe ser un grupo activo como servidores públicos que participen activamente en la búsqueda de la correcta aplicación de la ley y protección de los derechos de los consumidores, ya que si la ley no es respetada, se presenta un gran impacto en la calidad de vida de estos últimos, lesionando sus intereses, razones por la que se propone la modificación al procedimiento de conciliación establecido en la Ley Federal de Protección al Consumidor.

CONCLUSIONES

PRIMERA:

El comercio siempre se ha presentado a lo largo de la historia de la humanidad, y aunque no fue coincidente con el surgimiento del Derecho Mercantil, si existieron normas que se aplicaran a los actos de comercio, tanto en el México antiguo, en el conquistado por los españoles y después de la revolución de las colonias españolas por obtener su libertad, hasta llegar a los antecedentes de las leyes mercantiles mexicanas y la promulgación a nivel federal del Código de Comercio del 20 de julio de 1884, el cual es abrogado por el de 1890, en el que ya se respetan como comerciantes a las personas que hicieron del comercio su ocupación ordinaria.

SEGUNDA:

Las prácticas comerciales evolucionaron hasta conformar un sistema de comercialización de relación entre consumidores y proveedores, y al darse cuenta de que muchos se encontraban en una clasificación de débil al consumo, son creadas las leyes que protegen los derechos de los consumidores a través de los procedimientos que contemplan las mismas.

TERCERA:

México fue el primer país de América Latina en crear un organismo especializado en la defensa de los derechos de los consumidores consagrados en una ley, lo que le ha permitido mantenerse a la vanguardia en esta materia, y apoyar con ello, el desarrollo de organismos similares en otros países de la región.

CUARTA:

Que la naturaleza jurídica de la Ley Federal de Protección al Consumidor es proteger derechos como son la vida, la salud, la seguridad, la educación, la reparación de



daños patrimoniales y morales, otorgando al consumidor las facilidades para la defensa de sus derechos a través de los procedimientos contenidos en la misma, especialmente el de la conciliación.

QUINTA:

Que la ley contiene funciones encaminadas a intervenir en las relaciones de consumo haciéndolo a través de la Procuraduría Federal del Consumidor, previniendo, conciliando y corrigiendo. Preventivamente porque señala los derechos y obligaciones que se deben respetar en las relaciones de consumo; agotando el procedimiento de conciliación y tratar de obtener resultados positivos a favor del consumidor, y correctivamente, aplicando las sanciones respectivas en caso de violación a la ley.

SEXTA:

Que el procedimiento de conciliación es uno de los más importantes de la ley, porque con su aplicación se da inicio para que los derechos del consumidor sean respetados en las relaciones de consumo comerciales, destacando que existe la perspectiva de que se presenten irregularidades en el mismo y con ello los proveedores puedan quedar como inocentes ante las autoridades y el consumidor se sienta desprotegido y hasta desilusionado.

SÉPTIMA:

Por ello, consideramos que la modificación propuesta al procedimiento se encamina a la búsqueda de soluciones más completas de manejo, abordando los problemas de manera integral e incluyendo en los requerimientos todas las posibilidades que la ley contempla, como el auxilio de la fuerza pública y una mayor firmeza y conocimientos en las conciliaciones por parte de los conciliadores.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Novena edición actualizada.. Editorial Porrúa, S. A. de C.V., 1988.
- 2.- Acosta Romero, Miguel. Código Federal de Procedimientos Civiles. Primera Edición, 1986. Editorial Porrúa, S.A. de C. V.
- 3.- Aguilar Carbajal, Leopoldo. Contratos Civiles. Editorial Porrúa, S. A. de C. V. México, 1992.
- 4.- Alcalá-Zamora y Castillo Niceto. Clínica Procesal. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. Primera Edición, 1963.
- 5.- Arellano García, Carlos. Teoría General del Proceso. Cuarta Edición. Editorial Porrúa,S.A. de C. V.,1992.
- 6.- Becerra Bautista, José. El Proceso Civil en México. Décimo Cuarta Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C. V., 1992.
- 7.- Bravo González, Agustín. Bravo Valdez, Beatriz. Primer Curso de Derecho Romano. Editorial Pax, México. Librería Carlos Cesarman, S.A. 1988.
- 8.- Briseño Sierra, Humberto. Derecho Procesal. Primera Edición, 1969, Volumen III y IV.
- 9.- De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, José. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Décimo Quinta Edición, 1982. Editorial Porrúa, S. A. de C. V.
- 10.- Domínguez del Río, Alfredo. Compendio Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa, S. A. de C.V.,1992.
- 11.- Ely, Chinoy. La Sociedad. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1978.
- 12.- Floris Margadant, S. Guillermo. El Derecho Privado Romano. Editorial Esfinge, S. A. México, 1981.
- 13.- Fraga Viesca, Jacinto. Administración Pública. Editorial Porrúa, S. A. de C. V. México, 1983.
- 14.- García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S. A. de C. V. México, 1977.
- 15.- J. Countere, Eduardo. Estudios de Derecho Procesal Civil, Tomo III. Tercera Edición. El Juez, las partes y el proceso. 1989. Enero.
- 16.- Mantilla Molina, Roberto. Derecho Mercantil. Editorial Porrúa, S. A. de C. V. México, 1981.
- 17.- Ovalle Favela, José. Derecho Procesal Civil. Quinta Edición, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1980.



BIBLIOGRAFÍA

- 18.- Ovalle Favela, José. **Comentarios a la Ley Federal de Protección al Consumidor. Segunda Edición.** Editorial Mc Graw Hill, 1995.
- 19.- Pallares, Eduardo. **Diccionario de Derecho Procesal Civil. Décimo Novena Edición.** Editorial Porrúa, S. A. de C. V. México, 1990.
- 20.- Pallares Portillo, Eduardo. **Historia del Derecho Procesal Civil Mexicano. Primera Edición, 1962, Editada por la UNAM.**
- 21.- Serra Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. de C. V. Tercera Edición, Tomos I y II. México, 1985.**
- 22.- Valenzuela, Arturo. **Derecho Procesal Civil. Primera Edición, 1983. Editorial Carrillo Hermanos e impresores, S. A.**

LEGISLACIÓN

- 23.- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
- 24.- **Ley Federal de Protección al Consumidor.**
- 25.- **Ley Federal de Procedimiento Administrativo.**
- 26.- **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**
- 27.- **Código de Comercio.**
- 28.- **Código Civil para el Distrito Federal.**
- 29.- **Código Federal de Procedimientos Civiles.**
- 30.- **Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor.**
- 31.- **Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor.**