

24.6



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
ACATLÁN

LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR
COMO ORGANO COERCIBLE EN LAS
RELACIONES DE CONSUMO.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
SERGIO ALEMAN MALLEN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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 está 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.

INDICE

Pág.

DEDICATORIAS.	
AGRADECIMIENTOS.	
INTRODUCCION.	1

CAPITULO I

LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL
CONSUMIDOR.

1.1 Generalidades.	4
1.2 Su Importancia Jurídica.	23

CAPITULO II

LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

2.1 Su Objeto.	35
2.2 Su Naturaleza Jurídica.	38
2.3 Sus Atribuciones.	44
2.3.1 La Conciliación.	47
2.3.2 El Arbitraje.	52
2.4 Medidas de Apremio.	57
2.5 Recursos.	58

CAPITULO III

NECESIDAD DE QUE LA PROCURADURIA SEA UN
ORGANISMO COERCIBLE EN LAS RELACIONES
DE CONSUMO.

3.1 Preparación.	60
3.2 La Eficacia de la Ley Condicionada a la Aceptación de la Conciliación o el <u>Arbi</u> <u>traje</u> de la Procuraduría.	69
3.3 Una Mayor Protección al Poder <u>Adquisiti</u> <u>vo</u> del Salario.	83

CAPITULO IV

PROPOSICION DE ADICIONES Y REFORMAS
A LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL
CONSUMIDOR.

4.1	Razones.	88
4.2	Adiciones y Reformas a los Articulos 10. y 57 de la Ley, dando mayor amplitud a las Atribuciones de la Procuraduría.	89
4.3	Adición y Reformas al Artículo 59, dando facultades a la Procuraduría Federal del Consumidor para conocer y resolver median te un Arbitraje Forzoso todo conflicto de intereses que surja con motivo de las Re- laciones de Consumo que regula la Ley.	95
4.4	Adición al Artículo 66, Ampliando las me- didas de Apremio que puede emplear la Pro- curaduría en el desempeño de sus funciones.	106
	CONCLUSIONES.	109
	BIBLIOGRAFIA.	113

INTRODUCCION.

En la Economía Moderna, la gran variedad de productos ha llevado a la creación de nuevas necesidades a través de los diversos medios de comunicación y a la formación de una mentalidad propia de una Sociedad de Consumo, haciendo del Consumidor un ente manipulado que se encuentra en condiciones de notoria inferioridad frente al Proveedor de los Bienes y Servicios que necesita.

Las anteriores circunstancias y el natural desequilibrio existente entre Proveedor y Consumidor, reflejado este último en la posición predominante de aquél frente a éste, han motivado la necesidad de que el Estado intervenga, creando normas e Instituciones de Protección Colectiva e Individual, en la medida en que el proceso económico ha venido incorporando a grandes grupos a la Economía de Mercados, y en la que cada vez crecen más los establecimientos comerciales.

En México, al igual que en otros países, se han creado legislaciones específicas sobre la Protección al Consumidor, en particular, la Ley Federal de Protección al Consumidor que se inspira en principios de Derecho Social y en la idea del Constituyente Mexicano de 1917, de que "el Orden Jurídico tiene que igualar las desigualdades para que realmente resplandezcan la Justicia y la Equidad".

A su vez, la Ley antes citada, para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora, fundamentó la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor, Organismo que mediante una Conciliación o Arbitraje Potestativo procuraría la satisfacción de los derechos de los Consumidores.

Sin embargo, en la práctica se ha visto que tanto las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor como la acción de la Procuraduría Federal del Consumidor, han resultado ineficaces para dar satisfacción a los derechos de los Consumidores, en la medida en que se ha condicionado su buen éxito a los resultados que se obtengan a través de la Conciliación o Arbitraje Potestativo a que se encuentra facultada esta última Institución.

Esto, porque si el Proveedor de Bienes y Servicios se niega a Conciliar y a aceptar la intervención de la Procuraduría Federal del Consumidor como Arbitro, tal Organismo deberá dejar a salvo los Derechos de las Partes para que los hagan valer en la vía y forma que más les convenga, cosa que difícilmente se hace por el Consumidor perjudicado, ya que casi siempre afectado con un problema de mínima cuantía, la sola presentación de la demanda le resulta, en el aspecto económico, excesiva en comparación con la disminución patrimonial sufrida, o bien, incosteable el promover un

Juicio ante los Tribunales competentes.

Y es ahí que, al quedar sin aplicarse las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, las mismas resulten ineficaces y por ende la acción de la Procuraduría Federal del Consumidor, ya que se deja a la Protección del Consumidor en una mera pretensión.

Por eso y animados porque el "Imperativo Social Básico que existe en nuestra sociedad contemporánea es hacer accesible a todos la Justicia, y de que los Derechos de las Personas sean Efectivos y no meramente Simbólicos", conceptos éstos que fueron vertidos al inaugurarse el Coloquio Internacional que versara sobre la Protección Jurídica del Débil en el Consumo por nuestra Máxima Autoridad Universitaria, Dr. Jorge Carpizo Mc.Gregor. Proponemos que la Procuraduría Federal del Consumidor se convierta en un Organismo Coercible en las Relaciones de Consumo, imponiéndose Obligatorio el Arbitraje a que le faculte la Ley.

C A P I T U L O I

LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

1.1.- GENERALIDADES.

Si bien, la Protección del Consumidor es un problema que se ha venido tratando desde hace algún tiempo, la Defensa de éste por Instituciones Propias y la Legislación específica en la Materia, son relativamente recientes y constituyen una respuesta a las condiciones del mercado que con frecuencia, son fuentes de abuso y frustración del Consumidor.

En la medida en que el progreso económico ha venido incorporando a grandes grupos a la Economía de Mercados, y en la que cada vez crecen más los establecimientos comerciales, las formas exageradas de la publicidad han sido el medio idóneo para manipular eficientemente la Capacidad de Selección y la necesidad real del Consumidor Común para llevarlo a comprar productos innecesarios o carentes de la calidad conveniente.

A este hecho responde que la creciente producción y demanda de una inmensa variedad de Bienes y Servicios, ha-

yan conducido a nuestra Sociedad contemporánea a lo que los autores en la Materia denominan "C O N S U M I S M O"; fenómeno que se caracteriza por la explotación de las irracionalidades, flaquezas e impulsos del Consumidor, llevándole a adquirir artículos superfluos e innecesarios que en realidad no necesita. En efecto, se dice que: "Con la aplicación del Psicoanálisis en los Mercados de Consumo, se ha descubierto que en realidad el Consumidor, al comprar, generalmente actúa de manera emotiva y compulsiva, reaccionando inconscientemente ante las imágenes y las ideas asociadas en el subconsciente con el producto, con lo que el Consumidor está sujeto a desear lo que las empresas necesitan vender"(1). Más aún, con la creación de las tiendas de Autoservicio, con su ambiente y diseño se provoca en el Consumidor, el impulso de adquirir cosas que no necesita de modo perentorio, pero que con las diversas estrategias que preparan los expertos en Técnicas de Consumo, se provoca que fatalmente caiga en las garras del consumismo.

Todos esos mecanismos han deformado a tal grado las habituales consideraciones del Consumidor acerca de la necesidad, el precio, la calidad y el presupuesto cuando se tra-

(1) Enrique L. Alvarez del Castillo.- Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano.- Tomo II.-Manuel Porrúa, S.A.-Primera Edición.-México.-1978.-Pág. 495.

ta de comprar productos, que se ha motivado la auidex del fa
bricante el cual disminuye persistentemente la calidad de a-
quellos y aumenta su complejidad aparente, con el fin de que
sean servibles durante un período de vida "razonablemente
corto", y asegure así la demanda de su reemplazo.

Ante ese cúmulo de situaciones, tanto los propios Con-
sumidores como el Poder Público, sintieron la necesidad de
una acción que tendiera a mejor informar al Consumidor de
sus derechos y de protegerlo contra los abusos resultantes
de tales prácticas.

Como antecedentes a la Protección del Consumidor, en-
contramos que en el Derecho Romano, desde su época Postclási-
ca se conocían y aplicaban, como Vicios del Consentimiento,
el error, la intimidación (violencia física o psicológica),
el dolus malus y la lesión, esta última conceptuada como "el
aprovecharse de la ignorancia o de la situación difícil de
otro contratante, perturbando de ese modo, en beneficio pro-
pio, el equilibrio entre prestación y contraprestación"(2).

Se nos explica que en tal caso, la ignorancia o el in-
flujo de circunstancias apremiantes impiden que haya un li-
bre consentimiento, pero sin que se trate de dolo, ya que no
hay errores provocados o engaños, ni tampoco de intimidación,

(2) Guillermo F. Margadant S.- Derecho Privado Romano
Editorial Esfinge, S.A.
Undécima Edición.- Mé-
xico.-1982.- Pág. 341.

puesto que no hay violencia física o psicológica, sino que simplemente es el abuso de la inevitable desigualdad intelectual o social que existe entre los hombres.

De ahí que la lesión, que aún se prevé en nuestro Código Civil vigente, haya sido una de las primeras figuras jurídicas que trataron de proteger al Comprador, que en muchas de las ocasiones resulta ser la parte débil de la Relación Contractual.

En el Derecho Azteca se desconocen antecedentes que se relacionen con nuestro tema a tratar, sin embargo, se nos dice que: "Las relaciones entre Mercaderes y el Público se regían por Ordenanzas especiales y las controversias que surgían entre ellos se ventilaban en un Tribunal especial establecido en Tlaltelolco, además de que había un Juez ambulante llamado Pochtecatl, que recorría los mercados conociendo de todos los conflictos que surgían entre los compradores y los vendedores, y fallando de acuerdo con las costumbres establecidas"(3).

Más recientemente encontramos que las Legislaciones Civiles son las que de alguna manera trataron de proteger al Comprador contra los abusos del Vendedor, y a principios de este siglo, cuando la Jurisprudencia —Inglesa, Norteamérica

(3) Lucio Mendieta y Nuñez.- El Derecho Precolonial.- Editorial Porrúa, S.A.- Quinta Edición.- México- 1985.- Pág. 133.

na y Francesa, principalmente— evidencian los abusos que se sucedian en las Relaciones Laborales, Civiles y Mercantiles, diversos países, con base en el Orden Público Interno de cada uno de ellos, empezaron a crear disposiciones, que si bien no fueron dictadas con la perspectiva de una Protección a los Consumidores, tienen, no obstante, una incidencia muy importante sobre esta. En el caso de México, con base en el Artículo 28 de nuestra Carta Magna, se expidieron la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios y la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, que sin duda son Reglamentaciones que garantizan la Defensa de Intereses específicos de la Masa Consumidora.

Pero no es sino hasta la Crisis Económica de 1929, que se dá en los Estados Unidos de Norteamérica, y la década que le siguió con los períodos de carestía y la alarma sobre la persistente Depresión Económica, cuando por los efectos causados por los anuncios y por las selecciones racionales de los Consumidores, se crea, precisamente en esa Sociedad, la primera Asociación privada que se encarga del estudio de muy diversas cuestiones sobre el Consumo y la Defensa de los Consumidores. Esta Asociación fue la llamada Unión de Consumidores, que es hoy en día la mayor organización de estos en todo el mundo, y que tuvo como imperativo básico, el proporcionar a aquellos la información necesaria para realizar sus compras con cierto sentido de lógica.

En 1947, se creó en Europa el Consejo Danés del Consumidor (Forbrugeraadet), y a fines de los años Cincuenta comenzaron a aparecer organizaciones similares en otros países de Europa Occidental, siendo hasta finales de los años Sesenta, cuando estas organizaciones comenzaron a ejercer influencia sobre el mundo de los negocios y sobre el Gobierno.

La Comunidad Económica Europea, tras la Conferencia de Vértice de París en 1972, en la que se subrayaron los Objetivos Sociales y Humanos del Desarrollo Económico, después de afirmar que: "La expansión económica no es un fin en sí misma, y que el objetivo primordial consistía en lograr que las desigualdades de las condiciones de vida se redujeran, lo cual debía llevar a un mejoramiento de la calidad, así como del nivel de vida"(4), acordó la preparación de programas para la Protección del Ambiente y de los Consumidores.

Con ese antecedente la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, el 16 de mayo de 1973, aprobó en Estrasburgo una Carta de Protección a los Consumidores para la Comunidad Europea. Entre los derechos básicos que se consignaron en esta Carta, está el de proteger la Seguridad del Consumidor contra artículos que puedan serle nocivos o peligrosos; el de protegerlo contra los abusos del poder del Vendedor; el

(4) Jorge A. Sánchez Cordero Dávila.- La Protección del Consumidor. Editorial Nueva Imagen.-Primera Edición.-México. 1981.- Pág. 59.

de garantizar su Derecho a la Reparación de Daños; el de impartirle Asesoría para el ejercicio de sus derechos; el de garantizar su derecho a una información veraz y suficiente, así como a la Educación, a la Representación y a la Consulta.

Esa resultó ser la pauta y las bases para que distintos países, entre ellos, lógicamente, todos los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea, empezaran a legislar sobre la Protección al Consumidor, instituyendo Organismos Gubernamentales ad-hoc para los asuntos del Consumidor, o bien, delegando las responsabilidades en el Sector a diversos Ministros. Obviamente, la evolución de esta acción difiere de país a país.

En el Plano Internacional, encontramos la Organización Internacional de Uniones de Consumidores, que se fundó en 1960, con sede en La Haya, Holanda, siendo una Organización Independiente sin carácter político, y los miembros que la componen no deben tener fines lucrativos o comerciales. Fue creada para servir como centro de intercambio de trabajo de sus socios para beneficio de los mismos y en pro de la causa consumidora.

Sin temor a equivocarnos, podemos afirmar que poco a poco la Defensa del Consumidor y las Legislaciones específicas para protegerlo, se han venido convirtiendo en un factor fundamental en materia de Política Interior de casi todos los países.

Nuestro país no podía ser la excepción y siendo el Derecho el Instrumento Regulador de los intereses en presencia en la Realidad Social, incorpora a la vida jurídica de México la Ley Federal de Protección al Consumidor que, como se sabe, entró en vigor el 5 de febrero de 1976, misma que por disposición expresa fundamenta la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor, Institución que será motivo de estudio en el siguiente capítulo.

Resultando la formación de la Ley Federal de Protección al Consumidor de los cambios en la Estructura Económica y de los Modos de Producción y Distribución de los Bienes y Servicios, y que vienen a constituir los factores y elementos que determinan el sentido de sus normas, o bien, lo que la Filosofía Jurídica llamaría sus Fuentes Reales, es indispensable que conozcamos su Naturaleza Jurídica.

La Ley Federal de Protección al Consumidor se aprobó por el Congreso de la Unión, con apoyo en la facultad que le confiere la fracción X del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se encuadra, junto con la Legislación del Trabajo, de la Seguridad Social y Agraria, dentro de lo que se ha denominado "Derecho Social", en la medida en que responde a necesidades apremiantes de nuestra época y dispone un conjunto de Normas Imperativas para garantizar los Derechos de Bienestar Social, regulando las Relaciones de Consumo entre particulares, por las que

uno de ellos se encuentra en condiciones de inferioridad.

El Derecho Social se ha definido como: "El conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la Sociedad, integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras Clases Sociales dentro de un Orden Justo"(5).

Para algunos autores, la Ley Federal de Protección al Consumidor no forma parte del Derecho Social, "puesto que el Consumidor no puede ser considerado como un Estrato Social, dado que todos los Ciudadanos son Consumidores, independientemente de la Clase Social a que pertenezcan, además de que la desigualdad de partes en que se funda la Ley, es muy discutida, pues también es Consumidor quien adquiere un automóvil último modelo de precio astronómico o un artículo de lujo como una alhaja costosa"(6).

Es indiscutible que el Consumidor no constituye un Estrato Social, pero sí pensamos que la Ley Federal de Protección al Consumidor queda comprendida dentro del Derecho So-

- (5) Lucio Mendieta y Nuñez.- El Derecho Social.- Tercera Edición.-Editorial Porrúa, S.A.- México.- 1980.- Pág. 66.
- (6) Guillermo Moreno Sánchez.- Revista EL FORO.-Organismo de la Barra Mexicana de Abogados.-Sexta Epoca No. 13.-Abril-Junio 1978.-México,D.F.- Pág. 69.

cial, en virtud de que a través de sus disposiciones a quien se trata de proteger es precisamente a Individuos Económicamente Débiles que si vienen constituyendo un Estrato de nuestra Sociedad, independientemente de que en la definición de Consumidor se comprenda a personas que no lo sean.

Además, como se ha sostenido: "El Derecho Social se inspira ya no en la idea de la Igualdad de las Personas, sino en la de la nivelación de las desigualdades que entre ellas existen; la igualdad deja de ser, así, punto de partida del Derecho para convertirse en metas o aspiraciones del Orden Jurídico"(7).

Dentro de ese contexto es indudable que nuestro Legislador busca, a través de la Ley Federal de Protección al Consumidor, equilibrar las desigualdades existentes entre Proveedor y Consumidor.

Algunos autores al referirse a la Ley que comentamos y en particular a sus Normas, han afirmado que: "estas son fundamentalmente de Derecho Privado, pese a que según el Artículo 10. de la misma, son de Orden Público y de Interés Social". Aclarando que "son disposiciones de Derecho Privado, porque a semejanza de las del Derecho Familiar o Laboral, regulan situaciones y relaciones entre particulares, indepen-

(7) Enrique L. Alvarez del Castillo.- Ob. cit.- Pág. 476.

dientemente de que se predique de unas y otras, el ser irrenunciab^les y de Interés Público"(8).

Y otros, han sostenido categóricamente que el Derecho del Consumidor forma parte del Derecho Mercantil. Esto, porque las Relaciones Económicas entre el Proveedor y el Consumidor, tanto si se establecen directamente como si funcionan a través de intermediarios, es decir, a través de la cadena de consumo, a partir de la elaboración del producto por la empresa fabricante hasta el último eslabón, o sea, el usuario o consumidor, es lo que constituye, jurídicamente, el comercio.

Nuestro Código de Comercio al reconocer en sus Artículos los 3o., 4o. y 75 la Naturaleza de la Actividad Mercantil y conferir el carácter de Actos de Comercio tanto a los que realiza la negociación o empresa (actividad industrial o manufacturera), como la que queda a cargo de los Comerciantes, que adquieren bienes con la intención o propósito de especulación de obtener una ganancia al revenderlos, no deja lugar a dudas de que la Ley Federal de Protección al Consumidor es formal y substancialmente Mercantil, al regular una Actividad de Comercio, y por tanto, por corresponder, como ya se ha dicho, al Congreso de la Unión la facultad de Legislar di

(8) Jorge Barrera Graf.- Revista JURIDICA No. 8.- Universidad Iberoamericana.- México, Julio 1976.- Pág. 182.

cha Materia, en función de la Atribución que le otorga la fracción X del Artículo 73 Constitucional. De ahí que no deba cuestionarse la Constitucionalidad de la Ley, ni su carácter de Ley Federal.

En cuanto a su estructura, la Ley Federal de Protección al Consumidor consta de 98 Artículos divididos en Trece Capítulos. En el Primer Capítulo, se contienen Definiciones y Competencia; en el Segundo, se habla de la Publicidad y Garantías; en el Tercero, de las Operaciones a Crédito; en el Cuarto, de las Responsabilidades por Incumplimiento; en el Quinto; de los Servicios; en el Sexto, de las Ventas a Domicilio; en el Séptimo, de Disposiciones Generales; en el Octavo, de la Procuraduría Federal del Consumidor; en el Noveno, del Instituto Nacional del Consumidor; en el Décimo, de la Situación Jurídica del Personal de ambas Instituciones; en el Décimoprimer, de Inspección y Vigilancia; en el Décimosegundo, de las Sanciones y; en el Décimotercero, de los Recursos Administrativos.

De la enumeración anterior, se desprende que este Cuerpo Legal comprende dos partes principales: La Primera, que llega hasta el Artículo 56 y atañe a las Operaciones Mercantiles, y la Segunda que se refiere a la Estructura Administrativa y su Competencia.

Por cuanto a las Operaciones Mercantiles, se observan Cuatro Secciones: La Primera, se destina a las Caracteriza-

ciones de Proveedor y Consumidor; la Segunda, pone atención en la Publicidad y Garantías; la Tercera, abarca dos Capítulos y se aplica a las Operaciones de Crédito y a la Regulación de las Responsabilidades por Incumplimiento, y la última, se subdivide en tres y comprende los Servicios, las Ventas a Domicilio y las Disposiciones Generales sobre Sanciones, Prohibiciones y Responsabilidades.

En relación al Sector Estructural, se distingue entre la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor, para enseguida referirse a su Personal, a las Funciones de Inspección y Vigilancia y concluir con las Sanciones y Recursos.

Desde luego, la Materia Procedimental se encuentra presente en los Capítulos finales, como el destinado a los Recursos, pero desde ahora es necesario aludir al Artículo 59 fracción VIII, que regula el Arbitraje Privado de la Procuraduría Federal del Consumidor, que en el Capítulo siguiente de esta temática se tratará más ampliamente.

Por lo que respecta a las disposiciones de la Ley, esta al igual que otras, indica en su Artículo 10. que son de Orden Público e Interés Social, agregando que son irrenunciables por los Consumidores y son aplicables cualesquiera que sean las establecidas por otras leyes, costumbres, prácticas, usos o estipulaciones contractuales en contrario.

Lo anterior es determinante, porque la experiencia ha

demostrado en el Campo Laboral, que los particulares (los Trabajadores, y en este caso los Consumidores) son llevados a estipular condiciones no aceptadas por la Ley, y ya no depende de ellos sino de los Tribunales (Juntas de Conciliación y Arbitraje, y en este caso de la Procuraduría Federal del Consumidor) el declarar nulas las cláusulas correspondientes o las Operaciones realizadas sobre bases no queridas o prohibidas por la Ley.

Cabe aclarar que la aplicación y vigilancia en la Esfera Administrativa de las disposiciones de la Ley, a falta de competencia específica de determinada Dependencia del Ejecutivo Federal, corresponderá a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y a la Procuraduría Federal del Consumidor.

Por otro lado, las principales definiciones que dá la Ley, son sin duda alguna, las que se refieren a las Personas que intervienen en la Relación Económica de Producción, Distribución y Consumo.

Consumidor es, para efectos de la Ley, quien contrata para su utilización la adquisición, uso o disfrute de Bienes o la Prestación de un Servicio (Artículo 3o., primera frase).

Dicha definición ha sido criticada por la mayoría de autores, quienes han manifestado que: "en ella no hay un género próximo al de Consumidor en el que pueda subsumirse o incluirse este concepto, y mucho menos, una diferencia espe-

cífica del Consumidor con otras personas que realicen la misma actividad, o sea la adquisición, uso o disfrute de Bienes y Servicios, pues tan amplia y genérica resulta la fórmula que en la práctica cabrían muchas operaciones y negocios"(9).

Para nosotros resulta acertada la crítica, pues dicha definición resulta omisa respecto del destino de los Bienes que el Consumidor adquiera o de los Servicios que se le pegan, ya que el mismo Artículo 30., al hablar de que se contrate unos y otros para su utilización, resulta tan vago que en realidad no dice nada; porque lo mismo se utiliza un Bien para la satisfacción de necesidades primarias (alimentación, vestido, medicinas), como de carácter secundario (ornato) e incluso post mortem (compra de fosas y la contratación de servicios funerarios); o bien, para fines de procesamiento o de transformación.

Más precisa parece la definición contenida en la Carta de Protección al Consumidor del Consejo de Europa, según la cual un Consumidor es una persona física o moral a la cual se venden Bienes o se suministran Servicios para su uso privado, pues como acertadamente se ha dicho, "Lo que parece evidente, en todo caso, es que se debe reservar la conceptuación de Consumidor al destinatario final de todos los artícu

(9) Jorge Barrera Graf.- La Ley General de Protección al Consumidor.- revista JURISICA No. 8.- Julio, 1970.- Pág. 198.

los y servicios que son producidos y transformados por multitud de empresas o entidades de diversos tipos, para su destrucción inmediata o continuada a través de su utilización" (10).

En fin, nuestra Ley al definir en esos términos al Consumidor, ha hecho extensiva su protección tanto para quien utiliza un Bien hasta su extinción como para quien lo emplea para su transformación, como hace un industrial con la materia prima que le proporciona algún Proveedor, lo cual nos indica que tanto las Personas Físicas como las Morales pueden ser Consumidores, teniendo, claro está, sus excepciones de acuerdo con la misma Ley.

Son Proveedores y, por tanto, están obligados al cumplimiento de la Ley, los Comerciantes, Industriales, Prestadores de Servicios, así como las Empresas de Participación Estatal, Organismos Descentralizados y los Organos del Estado en cuanto desarrollen actividades de Producción, Distribución o Comercialización de Bienes o Prestación de Servicios a Consumidores (Artículo 2o.); y el Artículo 3o. señala expresamente que los Proveedores son Personas Físicas o Mora-

(10) Manuel Santaella López.- Los Derechos de Información y Expresión de Consumidores y Usuarios.- Documentación Jurídica. Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia.-Cabinete de Documentación y Publicaciones.-No. 18.-Abril-Junio, 1978.-Madrid, España.-Pág. 414.

les. De ahí que se desprenda que sean Proveedores, tanto los Productores y los fabricantes, como los Distribuidores e Intermediarios.

Por agregado al Artículo 2o., publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de febrero de 1985, también quedan obligados al cumplimiento de la Ley, los Arrendadores de bienes destinados para habitación en el Distrito Federal.

Por lo que se refiere a la definición de Proveedor, se ha manifestado que: "La ambigüedad que presenta, sólo es en cuanto a interpretación ", ya que debe entenderse que tratándose de Empresas Públicas o de Participación Estatal, serán Proveedores únicamente en cuanto desarrollen actividades de Producción, Distribución o Comercialización de Bienes o Prestación de Servicios a Consumidores; y, en cambio, si se trata de Empresas Privadas, son Proveedores, no sólo quienes realicen esas actividades sino también otras que la Ley regula. O sea, que los particulares (Personas Físicas o Morales), aún cuando no desarrollen esas actividades enumeradas en el Artículo 2o., pueden ser Proveedores si realizan otras actividades Reglamentadas en la Ley, que no sean de Producción, Distribución o Comercialización de Bienes ni de Prestación de Servicios; y que, en cambio, estas y sólo estas actividades enumeradas legalmente, son las que darían el carácter de Proveedores a esas Empresas Públicas o Semipúblicas.

Finalmente, Comerciante es quien haga del comercio su ocupación habitual o reiterada, cuyo objeto sea la compra-venta de Bienes Muebles o Inmuebles, la Prestación de Servicios o el otorgamiento del Uso o Goce temporal de dichos Bienes.

A manera de excepción y como lo señala el Artículo 4o. no quedan obligados a las disposiciones de la Ley, los Servicios que se presten en virtud de un Contrato o Relación de Trabajo, el Servicio Público de Banca y Crédito y los Servicios Profesionales, salvo que en este último caso se incluyan el suministro de Bienes y Productos o la Prestación de Servicios distintos a los estrictamente Profesionales, o bien que los materiales empleados en la ejecución del trabajo encargado al profesionista sean distintos a los convenidos con este.

Por lo que se refiere a las Sanciones que la Ley prevé, para el caso de infracción a sus disposiciones, son las siguientes:

- a).- Multa hasta por el importe de quinientas veces el salario mínimo general diario correspondiente al Distrito Federal. En caso de que persista la infracción podrán imponerse multas por cada día que transcurra sin que se obedezca el mandato respectivo.
- b).- Clausura Temporal hasta por sesenta días.

- c).- Arresto Administrativo hasta por treinta y seis horas, y;
- d).- Cancelación o Revocación de la Concesión, Licencia, Permiso o Autorización respectiva, para cuando se trate de Servicios Públicos de Concesión Federal, Turísticos o de Transporte, o de Viaje, Moteles, Restaurantes u otros Servicios análogos.

Además, la comisión de la infracción será causa de Responsabilidad por los Daños y Perjuicios que se ocasionen, los que se determinarán y reclamarán conforme a la Legislación Común.

Las personas afectadas por resoluciones dictadas con fundamento en la Ley y demás disposiciones derivadas de ella, podrán recurrirlas en Revisión ante la inmediata Autoridad Superior de la Responsable, dentro del término de 15 días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la resolución, salvo que el acto que la motivó se encuentre regido por otra Ley, caso en el cual se estará a lo dispuesto en la misma; y para cuando las resoluciones no sean recurridas dentro del término señalado, dichas resoluciones tendrán administrativamente el carácter de definitivas, en función de que la Ley no prevé ningún otro Recurso, salvo el Amparo.

1.2 SU IMPORTANCIA JURIDICA.

La Ley Federal de Protección al Consumidor adquiere, sin duda alguna, gran importancia en el Campo Jurídico en el que se aplica, esto es, en las Relaciones de Consumo, al superar la Regla de los Actos Mixtos y al imponer nuevas modalidades a la Contratación de Mercancías, a la Prestación de Servicios y sobre todo, al conceder a los Consumidores nuevos derechos que antaño no tenía y que se traducen en obligaciones para los Proveedores.

En nuestra Legislación Común, las controversias que tienen su origen en los Actos de Comercio, bien pueden regirse por las Reglas contenidas en el Código Civil, o bien por las previstas en el Código de Comercio. La aplicabilidad de uno u otro, se determina por la Regla de los Actos Mixtos, civiles para una de las partes y mercantiles para la otra. Esto es, mientras no hay litigio, esos Actos están regidos por las estipulaciones de ambas partes, pero en cuanto surge una controversia, rige la Ley del demandado: si para este fue un Acto de Comercio, rige la Ley Mercantil; si para el reo fue un Acto Civil, rige el Derecho Común.

Esta curiosa y tan justamente criticada Regla, se supera en la Ley que comentamos, en cuanto que siendo esta

aplicable a las dos partes y estando siempre sujeto el Contrato relativo a su regulación, esos Actos Mixtos, que siempre serían mercantiles para el Proveedor y casi nunca civiles para el Consumidor, en todo tiempo se registrarán por la Ley Federal de Protección al Consumidor, pues no se encuentra ningún inconveniente de carácter Constitucional para que esos Actos Mixtos, comerciales para una de las partes y civiles para la otra, se entiendan comprendidos en la fracción X del Artículo 73 de nuestra Constitución General de la República, y respecto de los cuales puede Legislar el Congreso de la Unión.

Por otro lado, igualmente nuestra Legislación Común, Civil y Mercantil, postula la libertad de Contratación sobre la base de la Autonomía de la Voluntad y la Igualdad entre las Partes. Estas se obligan en la extensión, forma y términos que hayan estipulado en el Contrato, cuyo contenido, salvo una que otra disposición, libremente determinan. Sin embargo, esto ha sido un dogma, pues se advierte que la decisión, por inducida, no es realmente espontánea, además de que el Consumidor se encuentra impedido de intervenir en la redacción del Contrato, ya que este es por completo obra del Productor o Mercader oferente.

Para corregir de alguna manera los evidentes abusos que dicho principio puede ocasionar y ha ocasionado a los

Consumidores(11), la Ley Federal de Protección al Consumidor modera el principio civilista de la Autonomía de la Voluntad, adoptando el de Heteronomía, al indicar en sus Artículos 1o. y 2o. que sus disposiciones son irrenunciables para los Consumidores y de acatamiento obligatorio para los Proveedores. En consecuencia, no tienen efecto las estipulaciones —por libre y deliberadamente que se hayan aceptado— que no se ajusten a los mínimos señalados por la Ley.

Por otra parte, la Procuraduría Federal del Consumidor, de acuerdo con las facultades que le otorga el Artículo 63 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, vigilará que los Contratos de Adhesión (aquellos cuyas cláusulas hayan sido aprobadas unilateralmente por el Proveedor), no contengan cláusulas que establezcan prestaciones desproporcionadas a cargo de los Consumidores o les impongan obligaciones inequitativas. De esta manera, las cláusulas uniformes, generales o estandarizadas de los Contratos hechos en formularios, machotes o reproducidos en serie mediante cualquier procedimiento, y en general, cuando dichas cláusulas hayan sido redactadas unilateralmente por el Proveedor, deberán ser aprobadas y, en su caso, modificadas por esta Procuradu-

(11) Tanto que podemos afirmar que el Derecho del Consumidor, o sea, las Normas tutelares a su favor, nacieron y se han desarrollado como reacción a dichos abusos y en contra de una supuesta libertad que en la gran mayoría de los casos, juega en beneficio del Productor y del Distribuidor y en detrimento del adquirente o Consumidor.

ría, e inscritos esos Contratos, en el Registro Público de Contratos de Adhesión que llevará la misma Institución; y para cuando sean utilizados Contratos de Adhesión no aprobados previamente por dicha Procuraduría, o bien, por alguna otra Dependencia del Ejecutivo Federal, aquella sancionará tal utilización en los términos del Artículo 87 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Dentro del mismo campo, singular pero significativa resulta también la superación que hace la Ley del principio de la Relatividad de los Contratos a las partes que intervienen en su celebración, ya que su aplicación impediría, o cuando menos dificultaría, que los Consumidores pudieran exigir Responsabilidad a los Fabricantes o Prestadores de Servicios, cuando no se hubiesen celebrado directamente los Contratos con éstos.

Al efecto, para cuando existen Vicios Ocultos en la cosa objeto del Contrato, la Ley que comentamos conserva, como nuestra Legislación Común, el derecho de opción del Comprador, de rescindir el Contrato (actio exercitoria), o de solicitar la reducción del precio pactado (actio quanti minoris), pero el pago de la indemnización por los Daños y Perjuicios ocasionados ya no se hace depender de la mala fe del Proveedor. La Ley concede un plazo de seis meses, contado desde la entrega del bien, para el ejercicio del derecho relativo. Este mismo plazo se fija en el Derecho Civil para

las compra-ventas de este tipo; y para las mercantiles —como serían todas las reguladas por la Ley Federal de Protección al Consumidor — el Cóugo de Comercio fija un plazo de treinta años solamente. Aún los seis meses constituyen un plazo muy breve, porque los Vicios Ocultos —tratándose, por ejemplo, de vehículos o maquinaria— suelen aparecer con posterioridad.

Ahora bien, tratándose no ya de Vicios Ocultos, sino de la llamada Responsabilidad del Producto, o sea en los términos de la Ley (Artículo 33 fracción V) "deficiencias de fabricación, elaboración, estructura, calidad o condiciones sanitarias", que, como en el caso de los Vicios Ocultos, hagan que el producto no sea apto para el uso al que esta destinado, la Ley concede al Consumidor el derecho a la reparación gratuita del bien; de no ser esta posible o procedente, el derecho a la reposición del producto, y si ambos son improcedentes, el derecho a la devolución del precio pagado y, en cualquier caso, a la indemnización de los Daños y Perjuicios ocasionados. Estas acciones y derechos que no requieren culpa o negligencia del Fabricante o del Proveedor, en el caso tan importante de la Responsabilidad del Producto, plantean un nuevo supuesto de Responsabilidad Objetiva, que puede exigirse indistintamente contra el vendedor del producto o contra su fabricante, dentro de un plazo excesivamente breve de dos meses, contado a partir de la fecha en que se haya

recibido el producto. La Responsabilidad procede siempre que el producto no se hubiere usado en condiciones distintas a las normales y siempre que no haya sufrido "un deterioro esencial, irreparable y grave por causas atribuibles al comprador" (Artículo 34). Esta limitación de la Responsabilidad del Proveedor le impone a éste la carga de probar la existencia de tales circunstancias, siendo similar a la "negligencia inexcusable de la víctima", que para el caso de la Responsabilidad Extracontractual por Acto ilícito establece el Artículo 1910 del Código Civil.

Ahora bien, ante el incumplimiento del Proveedor, tratándose de Promociones y Ofertas de Bienes o Servicios, tal como estas se definen en el Artículo 15 de la Ley, además de las Acciones de Rescisión o Cumplimiento Forzoso, y en ambos casos de la indemnización de los Daños y Perjuicios causados, que conceden los Artículos 1949 del Código Civil y 376 del Código de Comercio, la Ley concede al Consumidor la opción de aceptar otro Bien o Servicio equivalente, previendo que el Proveedor quede obligado a suministrar el Bien o Servicio en los términos de la publicidad que realice.

Asimismo, señala que si se hubieren efectuado pagos en exceso del precio legal o estipulado, serán recuperables por el Consumidor causando el máximo de intereses previsto en el Artículo 23 de la Ley, el cual hasta la fecha no se ha fijado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

La reclamación por pago de lo indebido prescribirá en un año y si el Proveedor no devuelve el cobro en exceso dentro de los cinco días hábiles siguientes a la reclamación, su actitud ameritará Sanción Administrativa, con lo cual se pretende obviar el Proceso Judicial.

Por cuanto hace al Perfeccionamiento de los Contratos, la Ley dispone una variante para cuando se realizan Ventas a Domicilio, que son aquellas que se proponen a una persona física en donde habita permanente o transitoriamente, o donde trabaja (Artículo 46).

Lo importante en esta modalidad mercantil, prescindiendo de algunas Reglas accesorias, es que el Contrato no se Perfecciona sino hasta que hayan transcurrido cinco días hábiles contados a partir del momento de su firma. En tanto que no transcurra este término llamado por la Doctrina Francesa "período de reflexión", el Consumidor tiene la irrestricta facultad de revocar su consentimiento —y dejar, por tanto, sin efectos el Acto— sin responsabilidad alguna. El Consumidor no asume compromiso definitivo en tanto no haya transcurrido el término legal de cinco días, contado a partir de la fecha de la firma del Contrato. Si durante el transcurso de ese plazo considera que el Contrato no le conviene, o que no podría cumplir con las obligaciones de él emanadas, o simplemente que no le agrada, puede dejarlo sin efecto mediante comunicación fehaciente dirigida al proponen

te.

Para los casos de Rescisión, la Ley impone también una importante innovación al dejar al Comprador, cuando haya incurrido en mora en los Contratos de Compra-Venta a plazos de toda clase de Bienes, respecto de los cuales haya cubierto más de la mitad del precio, el optar libremente entre el pago del adeudo vencido o la Rescisión del Contrato. Si se opta por la Rescisión del Contrato, Vendedor y Comprador deben restituirse mutuamente las prestaciones que se hubieren hecho. El Vendedor que hubiere entregado la cosa objeto del Contrato, tendrá derecho a exigir por el uso de ella el pago de un alquiler o renta y de una indemnización por el deterioro que haya sufrido, y el Comprador que haya pagado parte del precio, tiene derecho a los intereses de la cantidad que entregó, computándose conforme a la misma tasa con que se pagaron.

Mención especial merece también lo referente a las Operaciones de Crédito, en cuanto que la Ley impone al Proveedor la obligación de informar al Consumidor, previamente a su celebración, el precio de contado del Bien o Servicio de que se trate, el monto de los intereses y la tasa a que estos se calculan, el total de los intereses a pagar, el monto y detalle de cualquier cargo si lo hubiere, el número de pagos a realizar, su periodicidad, la cantidad total a pagar por dicho Bien o Servicio y el derecho que tiene a liquidar

anticipadamente el Crédito con la consiguiente reducción de los intereses. Todos estos datos se deben hacer constar en el Contrato respectivo.

Y lo más destacado, la Reglamentación del Crédito en relación al Interés.

Los intereses se calcularán sobre el precio de contado menos el enganche que se hubiere pagado y únicamente sobre saldos insolutos, no pudiendo exigir su pago por adelantado, sino únicamente por períodos vencidos.

El interés moratorio no podrá exceder del fijado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y en caso de haberse omitido su fijación, como hasta la fecha ha ocurrido, del 25% de los intereses ordinarios estipulados.

No podrán cobrarse intereses sobre intereses devengados y no pagados, ni capitalizar intereses; y para cuando se contravenga alguna disposición de la Reglamentación relativa, se considerará como usura o ventaja usuraria para todos los efectos legales a que haya lugar (Artículo 26).

Destaca también, por su importancia, la Reglamentación de los Servicios en cuanto que la Ley dispone que las personas dedicadas a la reparación de toda clase de productos, deberán emplear, en los Servicios que presten, partes y refacciones nuevas y apropiadas para el producto de que se trate, salvo que el solicitante autorice expresamente que se

utilicen otras. El empleo de material distinto, además de ameritar la Sanción correspondiente, dará lugar a que se obligue a quien hizo la reparación, a substituir, sin cargo adicional, las partes y refacciones de que se trate (Artículo 39).

Si dentro de los 30 días siguientes a la devolución del producto, presenta deficiencias relacionadas con la reparación de que fue objeto, e imputables al Prestador del Servicio, éste tendrá que repararlo de nueva cuenta y sin costo adicional en el plazo estrictamente necesario. Si se otorgó garantía por mayor plazo se estará al mismo para reclamar la deficiencia de la reparación.

En este caso, como en el anterior, el Prestador del Servicio deberá cubrir al solicitante del mismo, una cantidad igual a la que hubiere erogado por el alquiler del producto durante el tiempo que dure la nueva reparación, más los Daños y Perjuicios ocasionados (Artículo 40).

Quienes presten Servicios de Acondicionamiento, Reparación, Limpieza o cualquier otro similar, indemnizarán al Consumidor si por deficiencia del servicio, se pierde el Bien o sufre tal deterioro que resulte total o parcialmente inapropiado para el uso a que esté destinado (Artículo 41).

Finalmente, como adición a los derechos que los Códigos Civil y Mercantil conceden a los Consumidores, la Ley

suma otros a esta nueva disciplina.

Entre ellos el derecho del Consumidor ha obtener una información veráz y suficiente respecto de los Bienes que adquiera y de los Servicios que obtenga (Artículo 5o.). Así, se dispone que la publicidad deberá ser veráz y deberá proporcionar al presunto Consumidor todos los datos necesarios para el adecuado conocimiento del producto o servicio de que se trate. Evidentemente esta disposición tiene como finalidad el garantizar que el Consumidor, antes incluso de obtener el Bien o Servicio de que se trate, esté adecuadamente informado sobre todos los aspectos relevantes del mismo, por una parte, y por la otra, no sea engañado sobre sus características, calidad o circunstancias. Además, este precepto consagra la obligación del Proveedor de actuar conforme a la verdad y, por vía de consecuencia ineludible, cumplir estrigtamente con lo ofrecido.

La publicidad como servicio dirigido a los Consumidores, constituye un instrumento ordenado para orientar su libertad de elección y en tal sentido, tiene una función esencial en la satisfacción del derecho de información de los Consumidores en la fase previa a la celebración del Contrato.

Ciertamente, desde el punto de vista de los derechos e intereses de los Consumidores, la publicidad ofrece ventajas e inconvenientes en la práctica. No obstante, una publi-

cidad correcta, en cuanto Medio de Comunicación Social, supone un medio indispensable para satisfacer el derecho de información de los Consumidores. En este sentido, el derecho de los Consumidores a la información se hayará tanto más protegido cuanto más eficaz resulte la represión de la publicidad engañosa y de la publicidad comparativa y denigrante.

La falta de veracidad en los informes o instrucciones de la publicidad, da lugar a la Responsabilidad Civil conforme al Artículo 80. de la Ley, es decir, da lugar al pago de los Daños y Perjuicios, que de acuerdo con el Artículo 90 de la misma Ley, se determinarán y se reclamarán conforme a la Legislación Común.

En fin, lo más importante e innovador de la Ley, además de sus principios, resulta ser la creación de las Instituciones ad-hoc para la Defensa del Consumidor: La Procuraduría Federal del Consumidor, que será tema de estudio en el siguiente Capítulo, y el Instituto Nacional del Consumidor.

Este último, regulado como Organismo Descentralizado, tiene como objetivo orientar e informar a los Consumidores para que ejerzan sus derechos, utilicen racionalmente su capacidad de compra y adquieran hábitos de consumo que protejan el presupuesto familiar y promuevan un sano desarrollo y una más adecuada asignación de los recursos productivos del país.

C A P I T U L O I I

LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

2.1 SU OBJETO.

La Ley Federal de Protección al Consumidor, como ya vimos, tiene como objetivo básico el regular las Relaciones entre los Comerciantes, Industriales y Prestadores de Servicios por una parte, y el Público Consumidor por la otra; procurando proteger a este último contra posibles abusos o irregularidades en los Tratos Comerciales, por lo que para tal fin fundamento la creación de dos Organismos Descentralizados: el Instituto Nacional del Consumidor y la Procuraduría Federal del Consumidor.

La Procuraduría Federal del Consumidor se creó por disposición expresa del Artículo 57 de la Ley, como un Organismo Descentralizado de Servicio Social, con Personalidad Jurídica y Patrimonio propios y con funciones de Autoridad Administrativa encargada de promover y proteger los derechos e intereses de la Población Consumidora, mediante el ejercicio de las atribuciones que la misma Ley le confiere. Además de que por adición del Artículo 57 Bis, tratándose de inmuebles destinados para habitación, protege asimismo los dere-

chos de los Arrendatarios en el Distrito Federal.

De ello desprendemos que la Procuraduría Federal del Consumidor, tiene como objeto el aplicar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor (Artículo 1o., segundo párrafo), así como el promover y proteger los derechos e intereses de la Población Consumidora, y los derechos de los Arrendatarios en el Distrito Federal, mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere el Artículo 59 de la Ley.

Además de que como ya vimos en el Capítulo anterior, también vigilará que los Contratos de Adhesión no contengan cláusulas que establezcan prestaciones desproporcionadas a cargo de los Consumidores o les impongan obligaciones inequitativas, debiendo llevar el Registro Público de Contratos de Adhesión, en el que se inscribirán los Contratos autorizados o aprobados por la misma, o por otras Autoridades.

La Procuraduría tiene su domicilio en la Ciudad de México y Delegaciones en casi todas las Capitales de los Estados de la República y otras Ciudades importantes.

De acuerdo con el Artículo 58 de la Ley, serán coadyuvantes de la Procuraduría toda clase de Autoridades Federales, Estatales y Municipales, así como las Organizaciones de Consumidores, atento con lo que disponga el Reglamento que aún no se expide; y los Tribunales Federales serán competen-

tes para resolver todas las controversias en que sea parte.

La Institución ha crecido con el tiempo y actualmente cuenta con el Procurador del que dependen: una Secretaría Particular, la Dirección de Comunicación Social, la Contraloría Interna, tres Subprocuradurías, A, B y C, y la Coordinación General de Administración.

De la Subprocuraduría A, dependen las Direcciones Generales de Delegaciones Federales, Arrendamiento Inmobiliario, Resoluciones Administrativas, Registro Público de Contratos de Adhesión y la Dirección de Delegaciones Metropolitanas.

La Subprocuraduría B, tiene adscritas las Direcciones Generales de Quejas, Conciliación, Arbitraje, Apoyo Técnico y Asuntos Jurídicos.

De la Subprocuraduría C, depende únicamente la Dirección General de Promoción, Organización y Capacitación.

Y por último, de la Coordinación General de Administración dependen las Direcciones Generales de Administración y, Organización, Programación e Informática.

Dentro de la estructura comentada se distribuyen las diversas atribuciones que la Ley confiere a la Procuraduría, de manera que corresponde al Titular representarla legalmente y, en los términos del Artículo 62 de la Ley, solicitar a la Autoridad Administrativa competente, que regule la Venta

de Productos o la Prestación de Servicios, cuando por causas inherentes a dichos Productos o Servicios, o a su empleo inadecuado o anárquico, se deriven efectos perniciosos para la Sociedad en general o para la Salud Física o Psíquica de los Consumidores.

Las resoluciones que dicte la Autoridad Administrativa con base en las consideraciones anteriores y que prevé el Artículo 62 antes referido, son calificadas de Orden Público y de Interés Social para los efectos que se mencionan en el Artículo 124 de la Ley de Amparo.

También corresponde al Procurador nombrar y remover al personal al servicio de la Procuraduría, señalándole sus funciones y remuneraciones; crear las Unidades Técnicas y Administrativas que se requieran para el buen funcionamiento de la Institución; proponer su presupuesto y autorizar el ejercicio del aprobaao, y; en general, ejercer las facultades que a la Procuraduría Federal del Consumidor le confiarán las diversas disposiciones legales.

El Presidente de la República nombra al Procurador, quien deberá ser ciudadano mexicano por nacimiento y tener Título de Licenciado en Derecho.

2.2 SU NATURALEZA JURIDICA.

De la misma disposición del Artículo 57 de la Ley Fe-

geral de Protección al Consumidor, se desprende que por su naturaleza, la Procuraduría Federal del Consumidor responde por su estructura al esquema de los Organismos Descentralizados por Servicio.

De acuerdo con la Doctrina, "La Descentralización Administrativa, como forma de la Administración Pública Indirecta, es un modo de organización mediante la cual se integran legalmente Personas Jurídicas o Entes de Derecho Público no territoriales, para administrar los negocios de su estricta competencia y realizar fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental, ni de la unidad financiera del mismo". Y la Descentralización por Servicio "es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea el Régimen Jurídico de una persona de Derecho Público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de Interés general, por medio de procedimientos técnicos"(12).

También se nos dice que: "Descentralizar, es retirar los Poderes de la Autoridad Central para transferirlos a una Autoridad de competencia menos general: sea de competencia territorial menos amplia (Autoridad local), sea de competencia especializada por su objeto. Y el carácter esencial de

(12) Andrés Serra Rojas.- Derecho Administrativo.-Tomo I.-Editorial Porrúa,S.A. Décima Edición.-México, 1981.- Pág. 622.

un Organismo Descentralizado, como Ente Público menor, en su Autonomía Orgánica, con un Poder propio de decisión en los asuntos que legalmente se le encomiendan"(13).

Por otra parte, la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, define al Organismo Descentralizado en su Artículo 2o., diciendo que: Son Organismos Descentralizados las Personas Morales creadas por Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o Bienes Federales o de otros Organismos Descentralizados, Asignaciones, Subsidios, Concesiones o Derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico y su objeto o fines sean la prestación de un Servicio Público o Social, la explotación de Bienes o Recursos propiedad de la Nación, la Investigación Científica y Tecnológica, o la obtención y aplicación de Recursos para fi nes de Asistencia o Seguridad Social. Y el Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone que: Dentro de la Administración Pública Paraestatal serán considerados como Organismos Descentralizados las Institucio nes creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en

(13) Ibid idem.- Pág. 623.

su caso, por el Ejecutivo Federal, con Personalidad Jurídica y Patrimonio Propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

De esos conceptos sustentados por la Doctrina del Derecho Administrativo y el manejo por la Ley mencionada, se confirma que por su Naturaleza Jurídica, la Procuraduría Federal del Consumidor es un Organismo Descentralizado por Servicio, ya que es un Ente de Derecho Público Autónomo, con Poder Propio de decisión y con competencia limitada y especializada para mejor proveer el cumplimiento de las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, así como para promover y proteger los derechos e intereses de la Población Consumidora, y los derechos de los Arrendatarios en el Distrito Federal, mediante el ejercicio de las atribuciones que la misma Ley le confiere, además de que recibe, con cargo al Presupuesto General de Egresos de la Federación, los fondos necesarios para el desempeño de sus funciones.

Ahora bien, lo que contrasta con la Doctrina acerca del Organismo Descentralizado, es el carácter de Autoridad que se le confiere a la Procuraduría, ya que aquella, la Doctrina, en forma casi unánime, ha sostenido que no son descentralizables las funciones propias de la Autoridad, sino tan sólo las Técnicas.

Sin embargo, hay excepción y algunos Tratadistas al

referirse a los Organismos Descentralizados por Servicio, han manifestado que: "estos realizan fines estatales específicos, pero no tienen el carácter de Autoridad, salvo que la ley que los creó les otorgue, en forma expresa, ese carácter"(14).

De ahí que resulte indudable que conforme a esa salvedad la Procuraduría Federal del Consumidor es una Autoridad, por cuanto que por Ley del Congreso de la Unión, se le ha otorgado en forma expresa ese carácter.

En ese mismo sentido algunos autores en materia de Protección al Consumidor, han expresado que: "lo primero que salta a la vista, es que la Ley Federal de Protección al Consumidor rompe con viejos conceptos de Derecho Administrativo, al determinar que un Organismo Descentralizado, sin perder por ello su calidad de tal, puede ser Autoridad"(15). Y justifican el que a la Procuraduría Federal del Consumidor se le haya otorgado el carácter de Autoridad, ya que la autonomía relativa que implica, por su naturaleza, la Descentralización, era evidente que le resultaba indispensable ese carácter para poder ejercer con eficacia las atribuciones que

(14) Ibid idem.- Pág. 627.

(15) Enrique L. Alvarez del Castillo.-Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano.- Tomo II.-Primera Edición.-Manuel Porrúa, S.A. México, 1978.- Pág. 563.

le confiere la Ley, además de que sólo una Autoridad puede tener la atribución de velar por el cumplimiento de la misma, incluso por parte de las demás Autoridades, teniendo la posibilidad de emplear medios de apremio en todas y cada una de sus funciones, incluyendo, lógicamente, la de exigir a otras Autoridades el que le proporcionen los datos e informes que solicite para el desempeño de sus funciones.

No obstante, también han apuntado que es lamentable que de conformidad a lo dispuesto por el Artículo Único, inciso G) del Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal a que se refiere este Acuerdo, se agrupan por Sectores, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, se haya agrupado a la Procuraduría Federal del Consumidor dentro del Sector que coordina el Secretario de Comercio (hoy Comercio y Fomento Industrial), ya que las facultades que se le otorgan al Coordinador del Sector, pueden hacer nugatorias algunas de las más importantes atribuciones que se le encomiendan a dicha Procuraduría, máxime cuando las acciones u omisiones que más afectan a los Consumidores, son precisamente las de esa Secretaría.

Para nosotros y desde un punto de vista muy particular, pensamos que aún cuando sea un Organismo Descentraliza-

do, y por ello se le haya agrupado dentro de un Sector, es de gran trascendencia el que la ley le haya otorgado a la Procuraduría Federal del Consumidor el carácter de Autoridad, pues de esta manera puede erigirse en un verdadero Organo de Equidad e imparcialidad plena en las Relaciones de Consumo.

2.3 SUS ATRIBUCIONES.

Las atribuciones que tiene asignadas la Procuraduría Federal del Consumidor, se enuncian de manera específica en el Artículo 59 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, y son las siguientes:

I.- Representar los intereses de la población consumidora ante toda clase de Autoridades Administrativas, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan, encaminados a proteger el interés del consumidor.

II.- Representar colectivamente a los consumidores en cuanto tales, ante Entidades u Organismos Privados y ante proveedores de bienes o prestadores de servicios.

III.- Representar a los consumidores ante Autoridades Jurisdiccionales, previo el mandato correspondiente, cuando a juicio de la Procuraduría la solución que pueda darse al caso planteado, llegare a trascender al tratamiento de intereses colectivos.

IV.- Estudiar y proponer a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial proyectos de disposiciones jurídicas o de reformas a las que se encuentren vigentes, tendientes a evitar prácticas industriales, comerciales o en la prestación de servicios, que afecten a los consumidores.

V.- Proporcionar asesoría gratuita a los consumidores.

VII.- Denunciar ante las Autoridades competentes los casos de violación de precios, normas de calidad, peso, medida y otras características de los productos y servicios, que lleguen a su conocimiento.

VII.- Denunciar ante las Autoridades competentes los casos en que se presuma la existencia de prácticas monopólicas o tendientes a la creación de monopolios, así como las que violen las disposiciones del Artículo 28 Constitucional y sus leyes reglamentarias.

VIII.- Procurar la satisfacción de los derechos de los consumidores conforme al procedimiento de la Conciliación o el Arbitraje privado que en forma potestativa ofrece, y que más adelante se detallara.

IX.- Denunciar ante el Ministerio Público los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito.

X.- Excitar a las Autoridades competentes a que tomen las medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores o de la economía popular.

XI.- Denunciar ante las Autoridades correspondientes y además, en su caso, ante el Superior jerárquico de la Autoridad Responsable, los hechos que lleguen a su conocimiento, derivados de la aplicación de esta Ley que puedan constituir delitos o infracciones.

XII.- Hacer del conocimiento del Instituto Nacional del Consumidor, cuando lo juzgue conveniente, las excitativas que haga a las Autoridades en los términos de la fracción X de este Artículo.

XIII.- Organizar y manejar el Registro Público de Contratos de Adhesión a que se refiere el Artículo 63.

XIV.- Promover la constitución de organizaciones de consumidores y prestarles la asesoría necesaria.

XV.- En general, velar en la esfera de su competencia por el cumplimiento de esta Ley y de las disposiciones que de ella emanen.

Es de hacerse notar que por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 4 de enero de 1989, se reformo y adiciono el Artículo 59 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en sus fracciones II, IV, VI y XII, para quedar como sigue:

II.- Representar colectivamente a los consumidores en cuanto tales, ante entidades u organismos públicos o privados y ante los proveedores de bienes o prestadores de servicios.

IV.- Estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones de consumo.

VI.- Ejercer, con el auxilio y participación, en su caso, de las Autoridades Locales, las funciones de inspección y vigilancia en materia de precios y tarifas acordados, establecidos o autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como sancionar su violación en términos de los Artículos 86 y 87 y denunciar ante quien corresponda los casos de que tenga conocimiento por incumplimiento de normas de calidad, peso, medida y otras características de los productos y servicios.

XII.- Hacer del conocimiento público, cuando lo juzgue conveniente, las excitativas que haga en los términos de la fracción X de este Artículo.

De esas atribuciones advertimos la amplia gama de tareas que se le han encomendado y que explican su crecimiento y la necesidad de sus Delegaciones en diversas ciudades del país; y a su vez, nos permiten clasificar sus funciones en preventivas y ejecutivas.

A través de las preventivas, la Procuraduría se mantiene alerta a efecto de evitar, mediante las acciones que corresponda, el ocultamiento o encarecimiento de productos de consumo generalizado o de medicamentos, así como la alteración de sus precios. Por estas mismas funciones participa en diversas comisiones, creadas por el Gobierno de la República, con el objeto de auspiciar conductas que favorezcan un mejor control de calidad en los productos, así como en los alimentos, en las bebidas y en los medicamentos.

Sirven también, las medidas preventivas, para intervenir en favor del consumidor asegurándole en la práctica el estricto cumplimiento a la Ley y a la equidad de los Contratos conque masivamente, y en todo el país, operan las más poderosas empresas mercantiles, fraccionadoras, inmobiliarias, de compra-venta y arrendamiento de vehículos; grandes almacenes de descuento, tarjetas de crédito, tintorerías, hospitales, agencias financieras y de viajes.

Las funciones ejecutivas, son propiamente de procuración de justicia. De esta manera, a través de las Oficinas Centrales o de las Delegaciones en todo el territorio Nacional, capta la reclamación del ciudadano y trata de impartir justicia mediante la Conciliación o el Arbitraje a que la Ley le faculta, y que enseguida trataremos.

2.3.1 LA CONCILIACION.

La función conciliatoria, se entiende como una intermediación responsable por parte del Estado, que señala y ofrece caminos de solución para poner término a los conflictos.

La palabra Conciliación en su raíz latina significa componer, ajustar los ánimos de quienes están opuestos entre sí. Es decir, es la avenencia que sin necesidad de juicio, tiene lugar entre las partes que disienten acerca de sus derechos en un caso concreto, y de las cuales una trata de entablar un pleito contra la otra.

Sus antecedentes los encontramos en Grecia, en que la Costumbre encargaba a personas específicas el procurar convencer a los que litigaban para avenir equitativamente sus diferencias. En Roma, "la Conciliación no estuvo regulada por la ley, pero las Doce Tablas respetaban la avenencia a que hubieran llegado las partes y Cicerón la aconsejaba como

acto de liberalidad digno de elogio y provecho para quienes la realizaban"(16).

Piero Calamandrei encuentra en la Conciliación el concepto fundamental del sistema de la legalidad, según el cual el Estado considera como normal y deseable que los mismos ciudadanos sepan entender por sí solos el derecho que regula sus relaciones; "la función conciliatoria debe pues, ayudar a los particulares, no a prescindir del Derecho, sino a encontrar por sí solos el propio derecho"(17). La Conciliación puede presentarse no solo antes del juicio, sino aún durante el procedimiento.

La Conciliación es una actividad que sirve a los particulares para encontrar el derecho que regula o que debe regular sus relaciones jurídicas; en teoría, la opinión de los conciliadores por convencimiento y conformidad de las partes, debe acatarse voluntariamente pues de lo contrario se tiene que pasar a una sentencia obligatoria. Debe el conciliador estudiar el problema y poner una solución equitativa que deba ser aceptada por las partes.

La Conciliación evita también que las partes lleguen

(16) Guillermo Moreno Sánchez.-La Conciliación y el Arbitraje en la Ley Federal de Protección al Consumidor.-Revista EL FORO.-Sexta Epoca.- No. 13.-Abril-Junio, 1978. México, D.F.-Pág. 71.

(17) Ibid idem.-Pág. 71.

a un largo y oneroso procedimiento, por lo que la filosofía popular la ha expresado en atinada forma al decir que 'conviene más un mal arreglo que un buen pleito'.

Frecuentemente se le ha confundido con una Transacción, pero debe distinguirse la Conciliación como un procedimiento para evitar una contienda, en cambio, la Transacción es necesariamente un Contrato en que ambas partes sacrifican intereses.

En el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y para el caso de las controversias sobre arrendamientos inmobiliarios, se prevé como inicio del procedimiento una Audiencia de Conciliación. Y el procedimiento laboral se inicia con una Audiencia de Conciliación de los intereses de las partes.

La Ley Federal de Protección al Consumidor al organizar el procedimiento conforme al cual la Procuraduría Federal del Consumidor habría de procurar la satisfacción de los derechos de los consumidores, previno en el Artículo 59 fracción VIII, inciso b), el que ésta citara a las partes a una Audiencia en la que las exhortaría a conciliar sus intereses.

El procedimiento se inicia con la reclamación formulada por el Consumidor ante la Procuraduría, la que requerirá a la persona física o moral contra la que se hubiere presentado la reclamación (Proveedor), rinda un informe por escrito

sobre los hechos dentro de un plazo de 5 días hábiles; y si de dicho informe se infiere que el Proveedor esta dispuesto a satisfacer la reclamación formulada, previa comprobación de la satisfacción al Consumidor, se dará por concluido el caso(Artículo 59, fracción VIII, inciso a).

En el supuesto de no haber quedado satisfecha la reclamación del Consumidor, la Procuraduría citará a las partes a una Audiencia en la que tratará de conciliar los intereses de éstas, levantando una acta sea cual fuere el resultado de la misma. Si hubiere conciliación y el Proveedor que da obligado a alguna prestación, que conste por escrito y sea aceptada por el Consumidor, le obliga de pleno derecho (Artículo 59, fracción VIII, inciso b). Y podrá acudir a los Tribunales competentes para reclamar la ejecución del convenio.

De los dos incisos anteriormente comentados, salta a la vista, por un lado, que la Ley es omisa en cuanto al plazo máximo en que debe celebrarse la Audiencia de Conciliación y el tiempo total que a lo sumo debe llevar el procedimiento conciliatorio; y por el otro, que no se prevé consecuencia procedimental alguna ante la incomparecencia del Proveedor, y sí en cambio del Consumidor, cuando el segundo párrafo del inciso b) dispone que 'de no haber comparecido el Consumidor a la Audiencia de Conciliación, se le tendrá

por desistido de su reclamación y no podrá presentar otra ante la propia Procuraduría por los mismos hechos y respecto del mismo Proveedor, salvo que justifique dentro de los 10 días hábiles siguientes a la celebración de la misma, la causa de la inasistencia,...

La incomparecencia del Proveedor a la Audiencia de Conciliación, tiene como consecuencia que se tenga que fijar una nueva fecha para tal Audiencia, prolongando con ello el período conciliatorio, aunque en todo caso es claro que la Procuraduría hace uso de los medios de apremio previstos en el Artículo 66 de la Ley, para obtener la comparecencia de las partes. No obstante, convendría prever consecuencias a la incomparecencia del Proveedor, pudiendo presumir su negativa para llegar a un arreglo conciliatorio, o bien, tener por presuntivamente ciertos los hechos afirmados por el Consumidor en su reclamación. Estas previsiones podrían darle mayor eficacia a la función conciliatoria de la Procuraduría, función que, pese a las omisiones y los defectos legales indicados, ha venido cumpliendo con resultados considerablemente satisfactorios.

Si las partes concilian sus intereses y resuelven el conflicto, entonces se habrá cumplido la finalidad legal de la Procuraduría, pero si esto no fuere posible, dicha Procuraduría exhortará a las partes, dentro de la misma Audiencia, para que de común acuerdo acepten su intervención como

Arbitro, levantándose acta en la que conste dicha aceptación.

2.3.2 EL ARBITRAJE.

Etimológicamente la palabra arbitraje, viene del latín arbiter.

Arbitro es el escogido por razones honoríficas por los que tienen la controversia, en otras palabras, es el deseo de las partes de valerse de una persona competente o de especial confianza, para que resuelva su controversia más justa, rápida y con menos disensión.

El Derecho Romano reconoció el Arbitraje como medio de solución a los problemas derivados del incumplimiento de las obligaciones contenidas en los Contratos. "El deber de someter a arbitraje determinados conflictos y la obligación de actuar como árbitro podían nacer de simples arreglos informales que no necesitaban la forma severa de verdaderos contratos"(18). Además, siempre que el vencedor lo solicitaba, el Estado intervenía para dar eficacia a la sentencia si el vencido no obedecía voluntariamente, o bien, tratándose de bienes, "las partes podían depositar en poder del árbitro la cosa disputada para que éste la devolviera de acuerdo

(18) Guillermo F. Margadant S.- Ob cit., pág. 141.

con su fallo arbitral"(19).

A través del compromiso en árbitros, dos o más personas se obligan a dirimir una controversia jurídica por medio de la acesión de un árbitro, de acuerdo con el procedimiento permitido por la ley; siendo de esta manera que se le ha considerado como una Institución mixta o compleja con naturaleza privada y procesal a la vez.

El Juicio Arbitral se funda en que todo el que esté en el pleno ejercicio de sus derechos civiles puede comprometer en árbitros sus negocios, y en materia comercial, el Código señala que el procedimiento convencional es preferente a todos(Artículo 1051).

Por mandato Constitucional corresponde al Estado, a través de sus órganos jurisdiccionales, la impartición de justicia, permitiéndose a los particulares, cuando se trate exclusivamente de intereses en que no se vea afectado de manera alguna el interés público, a someter sus contiendas jurídicas a un Juez privado, sin que lo anterior signifique que el Estado abdique de su soberanía, ni que los particulares usurpen o invadan la esfera propia de las atribuciones de aquel.

(19) Guillermo Moreno Sánchez.-La Conciliación y el Arbitraje en la Ley Federal de Protección al Consumidor.-Revista EL FORO.-Sexta Época.-No. 13.-Abril-Junio, 1978.-México, D.F.-Pág. 73.

Nuestro Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal en forma amplia regula el Juicio Arbitral (Articulos 220 a 223 y 609 a 636), señalando que las partes tienen el derecho de sujetar sus diferencias al Juicio Arbitral e indicando el mecanismo que deberá seguirse hasta llegar al laudo que se emita y su posterior ejecución, la que se reserva al Juez por ser este funcionario quien tiene la facultad coercitiva para hacer cumplir los puntos resolutivos del fallo arbitral dictado. Y nuestro Código de Comercio, en su Artículo 1051, como ya decíamos, señala que el procedimiento mercantil preferente a todos es el convencional.

La Ley Federal de Protección al Consumidor en su Artículo 59 fracción VIII, inciso c), previene que si la Conciliación entre Consumidor y Proveedor no se obtiene a través de los buenos oficios de la Procuraduría, esta los invitará a que de común acuerdo la designen árbitro, haciendo constar en acta que al efecto se levante dicho compromiso.

Como se observa, las partes tienen amplia libertad para aceptar o rechazar el Arbitraje de la Procuraduría, sin expresar la causa del rechazo.

Aceptada la intervención de la Procuraduría como árbitro, las partes de común acuerdo fijaran el procedimiento que convencionalmente deseen se aplique, al que en forma supletoria se aplicará el Código de Comercio y a falta de disposición en dicho Código, el Ordenamiento Procesal Civil Lo-

cal; teniendo además, la facultad de allegarse todos los elementos de prueba que juzgue necesarios para resolver las cuestiones que se le hayan sometido a su consideración.

Como vemos, aún cuando las partes fijen convencionalmente las reglas del procedimiento a seguirse, la Ley señala que deberán aplicarse supletoriamente a ellas, en la substanciación del Juicio Arbitral, las del Código de Comercio, o bien, las de la Legislación Procesal Civil Local, lo que hace de estos juicios, que debieran ser de equidad y de tramitación sencilla y dinámica, verdaderos procesos judiciales sujetos a la ritualidad propia de esta clase de asuntos.

En la organización de la Procuraduría existe un Departamento integrado por personal técnico especializado en matéria arbitral, que actúa como colaborador del Procurador Federal, cuando debe desempeñar las funciones de Juez compromisario.

Para hacer más expedita la labor del árbitro, en cada proceso se designa un Secretario, nombramiento que recae generalmente en uno de los abogados del Departamento de Arbitraje de dicha Procuraduría. Ello facilita la tramitación y le da mayor seriedad a las diversas actuaciones procesales que deben efectuarse. Las pruebas ofrecidas por las partes se desahogan ante él y todos los demás trámites indispensables para la acertada resolución del asunto son dirigidos y orientados directamente por el Secretario, a quien se le ha

dado fe pública.

Las resoluciones en Juicio Arbitral de estricto derecho, dictadas en el curso del procedimiento, admitirán como único Recurso el de Revocación, cuyas condiciones y consecuencias no se regulan, por lo que habrá que acudir a las disposiciones de los Códigos de Procedimientos Civiles de la Entidad respectiva, para suplir esta omisión. Contra el Laudo que pronuncie la Procuraduría, no se admite Recurso alguno si así lo disponen las partes en el Compromiso Arbitral, y al igual que el Convenio conciliatorio, trae aparejada ejecución, la que podrá promoverse ante los Tribunales competentes.

Si no hubo Conciliación ni Compromiso Arbitral, o el Proveedor simplemente no asistió a la Audiencia de Conciliación, pero sí el Consumidor, la Procuraduría analizará los hechos motivo de la reclamación para determinar si implican posible violación a la Ley Federal de Protección al Consumidor. Para el caso de que se concluya respecto a la inexistencia de posible violación, dictará resolución dejando a salvo los derechos de Proveedor y Consumidor para que los ejerciten en la vía y forma que estimen pertinente.

De inferirse la existencia de una posible violación, dará a Consumidor y Proveedor un término de diez días hábiles comunes a ambos para que rindan pruebas, se desahoguen y formulen alegatos, hecho lo cual en un lapso que no excederá

de 15 días hábiles, con base en las circunstancias, pruebas u otros elementos de juicio, determinará si existió o no la violación y dictará la resolución administrativa que proceda, dejando, de igual manera, a salvo los derechos de Proveedor y Consumidor para que, según sea el caso, los ejerciten ante la jurisdicción que más les convenga.

Es importante hacer notar que durante el lapso que dure el procedimiento aludido ante la Procuraduría, se tendrá por interrumpido el término para la prescripción de las acciones del Orden Civil o Mercantil, y mientras se este substanciando alguna reclamación ante ella, resultara improcedente, en otra vía, cualquier juicio para dirimir las diferencias entre Proveedor y Consumidor por los mismos hechos.

2.4 MEDIDAS DE APREMIO.

La Procuraduría Federal del Consumidor para el desempeño de las funciones que en forma específica se le atribuyen en el Artículo 59 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, podrá emplear, de acuerdo con el Artículo 66 de la misma, los siguientes Medios de Apremio:

- I.- Multa hasta por el importe de cien veces el salario mínimo general diario correspondiente al Distrito Federal. En caso de que persista la infracción podrán imponerse multas por cada día que transcurra sin que se obedezca el mandato respectivo. De reincidir el Proveedor, se duplicará la multa

impuesta, sin que en cada caso su monto exceda del triple del máximo fijado en el Artículo 86 de la misma Ley.

II.- El Auxilio de la Fuerza Pública.

Si fuere insuficiente el apremio, se procedera contra el rebelde por el delito de Resistencia a la Autoridad.

2.5 RECURSOS.

En cuanto a los Recursos que podrán interponerse en contra de las resoluciones que emita la Procuraduría Federal del Consumidor, en el ejercicio de las atribuciones que se le confieren en forma específica en el Artículo 59, fracción VIII, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, tenemos que únicamente se prevé el Recurso de Revocación contra las resoluciones que se dicten en el curso del procedimiento del Juicio Arbitral, que como ya vimos, sus condiciones y consecuencias no se regulan, por lo que habrá que acudir a las disposiciones de los Códigos de Procedimientos Civiles de la Entidad respectiva, para suplir esa omisión. En el caso del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, la Revocación debe pedirse por escrito dirigido al Juez del conocimiento, ya que no se trata de una Sentencia, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación del Auto y la Resolución del Juez debe pronunciarse dentro del tercer

día. Esta Resolución no admite más Recurso que el de Responsabilidad (Artículo 685).

La aclaración que se prevé para las Resoluciones que emita la Procuraduría como amigable componedor, en realidad no es un Recurso, ya que sólo implica el esclarecimiento o la Ampliación de alguno de los considerandos o de los puntos resolutivos, pero no la modificación del sentido de la resolución.

Ahora bien, por lo que respecta a la multa, dada su naturaleza numeraria, una vez impuesta, queda determinada su cuantía, el obligado a su pago y el plazo para ser exigible, salvo que sea impugnada por los medios legales correspondientes.

De acuerdo con el Código Civil para el Distrito Federal, se llama exigible aquella deuda cuyo pago no puede rehusarse conforme a derecho (Artículo 1190), y es obligación a plazo aquella para cuyo cumplimiento se ha señalado un día cierto (Artículo 1953).

C A P I T U L O I I I

NECESIDAD DE QUE LA PROCURADURIA SEA UN ORGANISMO COERCIBLE EN LAS RELACIONES DE CONSUMO.

3.1 PREPARACION.

La Ley Federal de Protección al Consumidor, como hemos visto, pretende que las relaciones entre Proveedor y Consumidor, se lleven a cabo en condiciones tales que ninguna de las partes soporte cargas o asuma obligaciones desproporcionadas o excesivas, ya que nuestro Legislador ha reconocido en ella que no se puede hablar de Libertad de Contratación, ni de Autonomía de la Voluntad ni de Igualdad entre las Partes, en las transacciones que masivamente se realizan entre Consumidores y Proveedores, porque aquellos, aunque más numerosos, actúan aislada individualmente, mientras que los otros poseen el suficiente poder económico que les permite imponer sus condiciones, sin posibilidad de discusión para la contraparte en todos los ordenes, sean estos de suministro del bien o servicio, su calidad, su precio, su regulación contractual; situación que ha traído como consecuencia, que en la práctica el único Derecho del Consumidor estriba en contratar o dejar de hacerlo, y en este último caso, que-

darse sin obtener el bien o servicio deseados.

De ahí que sus normas, que regulan situaciones de carácter sustantivo, nos revelen con nitidez que los actos regulados por ella no establecen solamente vínculos privados, sino que constituyen fenómenos de carácter social, que no únicamente justifican, sino exigen la presencia del Poder Público como guardián y vigilante de un interés colectivo y, cuando fuere el caso, mediador, para evitar preferiblemente, o resolver conflictos entre grupos —o miembros de ellos— que aunque opuestos, son en realidad interdependientes, aunque por desgracia, con una notoria disparidad que la ley esta llamada a corregir.

Luego entonces, justificada que es la intervención del Poder Público en las Relaciones de Consumo por la necesidad imperiosa que tienen los débiles de verse protegidos, la aplicación de las normas de la Ley Federal de Protección al Consumidor, además de corresponder a diversas Entidades de la Administración Pública Centralizada, de acuerdo a sus atribuciones y competencia, entre las que, obviamente, se encuentra la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, también queda encomendada a la Institución ad-hoc creada para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora: La Procuraduría Federal del Consumidor, Organismo Descentralizado de Servicio Social, con personalidad jurídica y patrimonio propio y con funciones de Autoridad Admi-

nistrativa, que entre otras atribuciones tiene la de procurar la satisfacción de los derechos de los Consumidores, mediante una Función Preventiva y una Ejecutiva.

Mediante la Función Preventiva, al igual que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y otras Dependencias del Ejecutivo Federal, la Procuraduría Federal del Consumidor procura evitar, a través de las acciones que correspondan, se lesionen los derechos de los Consumidores con prácticas comerciales engañosas o inequitativas y, mediante la Función Ejecutiva, que es propiamente de Procuración de Justicia, intenta dar satisfacción, en forma individual, a los derechos del Consumidor por medio de la Conciliación o el Arbitraje.

De ello que para nosotros la función más importante y relevante de la Procuraduría, sea precisamente la Ejecutiva puesto que mediante ella se intenta dar satisfacción a los derechos de los Consumidores, ofreciendo caminos de solución a los conflictos que surjan entre estos y los Proveedores, con motivo de las Relaciones de Consumo, sin llegar a las formalidades del Proceso Judicial.

Sin embargo, al permitirse por la misma Ley Federal de Protección al Consumidor que el Proveedor renuncie fácilmente a la Conciliación y al Arbitraje a que se encuentra facultada la Procuraduría Federal del Consumidor, puesto que es potestativo para las partes el aceptar o no la interven-

ción de dicho organismo, se da lugar, y esto con mucha frecuencia, a que la reclamación del Consumidor quede insatisfecha y, por ende, que no se le restituya en sus derechos infringidos, ya que al dejarse a salvo los derechos de las partes para que los hagan valer ante la jurisdicción común, el Consumidor afectado difícilmente ocurre ante ella para hacer valer sus derechos, con lo que las disposiciones de la Ley referida, aún cuando son irrenunciables y tienen supremacía sobre todas aquellas que se les opongan, quedan sin ser aplicadas en beneficio de quienes fueron expedidas, esto es, de la parte débil de la Relación de Consumo, ya que aún cuando la Procuraduría u otra Dependencia del Ejecutivo Federal tengan la facultad de aplicar una Sanción Administrativa en contra del Proveedor infractor, dicha sanción resulta intrasacendente para dar satisfacción a la reclamación del Consumidor afectado.

En efecto, en la práctica de la Procuraduría Federal del Consumidor podemos observar una u otra de las situaciones que la misma Ley Federal de Protección al Consumidor prevé:

a).- Que el Proveedor se allane y ofrezca satisfacer la reclamación del Consumidor, o bien, que acepte la intervención de la Procuraduría para la solución y satisfacción de la reclamación planteada.

b).- Que el Proveedor se niegue tanto a satisfacer la reclamación del Consumidor, como a aceptar la intervención de la Procuraduría para la resolución de la reclamación planteada.

En el primero de los casos, y observándolo en la cotidianidad, se obtiene en parte la satisfacción de los derechos del Consumidor, puesto que cuando menos este se ve favorecido con el cumplimiento de la prestación del Proveedor; pero en el segundo de ellos, aún cuando exista un daño o un perjuicio para el Consumidor y, por ende, una violación a las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría se encuentra imposibilitada para cumplir con aquella finalidad, la de dar satisfacción a los derechos del Consumidor, ya que por un lado, si bien la Ley le faculta a requerir del Proveedor un informe y posteriormente a citarle a una Audiencia de Conciliación, con apercibimiento de Multa en caso de no acudir, por el otro, no menos cierto es que se deja a la voluntad de las partes el aceptar o no la intervención de la Procuraduría como Arbitro, como mera Autoridad especializada, para resolver el conflicto ya planteado.

Por ello, atendiendo a lo anterior se propone que la Procuraduría Federal del Consumidor se convierta en un Organismo Coercible en las Relaciones de Consumo, atendiendo y resolviendo en el fondo toda aquella controversia de intere-

ses que surja con motivo de las mismas y que caiga dentro de la normatividad de la Ley Federal de Protección al Consumidor, mediante un Arbitraje obligatorio para asegurar al Consumidor el goce de una verdadera protección jurídica en sus derechos y reintegrécrole, "función primordial del Derecho Social"(20), debidamente en ellos cuando le resulten infringidos.

Todo ello considerando que jurídicamente la coacción es "el empleo habitual de la fuerza legítima que acompaña al Derecho para hacer exigibles sus obligaciones y eficaces sus preceptos"(21); y la coercibilidad "la facultad de la Autoridad para hacer valer el Derecho en los casos en que este no se cumpla o no sea respetado en forma voluntaria"(22).

En el caso, por Ministerio de Ley, la Procuraduría Federal del Consumidor es ya una Autoridad Administrativa, pero carece de la facultad inherente para aplicar las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, al actuar solo cuando las partes le autoricen a ello, esto es, como si se tratara de un Organismo privado.

Ahora bien, esa facultad de que carece la puede obtenerse.

(20) Alberto Trueba Urbina.- Derecho Social Mexicano.- Primera Edición.-Editorial Porrúa,S.A.-México 1978.- Pág. 251.

(21) Juan Palomer de Miguel.-Diccionario para Juristas. Primera Edición.-Mayo Ediciones S.de R.L.-México 1981.-Pág. 260.

(22) Ibidem.- Pág. 264

ner a través de que el Arbitraje a que se encuentra facultada, se convierta, por Ministerio de ley, en un Arbitraje Obligatorio para las partes que intervienen en la Relación de Consumo, es decir, tanto para Proveedor como para Consumidor, pues dicho Arbitraje le atribuiría jurisdicción en la materia que regula la Ley Federal de Protección al Consumidor.

En efecto, algunos autores al referirse al Juicio Arbitral, han sostenido que "los árbitros ejercen jurisdicción a pesar de no ser Autoridades"(23), expresando que como lo explica la Doctrina de Ugo Rocco, "no son las partes que celebran el compromiso las que atribuyen jurisdicción a los árbitros, sino la ley misma la que lo hace"(24), es decir, la función jurisdiccional la obtienen por delegación que les hace el Estado.

En nuestro Derecho vigente esto es verificable, cuando el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal señala en su Artículo 633 que "es competente para todos los actos relativos al Juicio Arbitral en lo que se refiere a jurisdicción que no tenga el árbitro, y para la ejecución

(23) Eduardo Pallares.- Diccionario de Derecho Procesal Civil.-Decimoséptima Edición.-Editorial Porrúa, S.A.-México, 1986.- Pág. 473.

(24) Eduardo Pallares.- Derecho Procesal Civil.-Novena Edición.-Editorial Porrúa, S.A.-México, 1981.-Pág. 584.

de la Sentencia y admisión de recursos, el Juez designado en el compromiso", redacción de la que se desprende que necesariamente el árbitro tiene competencia, aunque limitada, en el negocio que se le pone a su consideración y en el cual debe emitir una resolución (Laudo).

Sobre la resolución o Laudo que emite el árbitro, los mismos autores sostienen también que esta es una auténtica Sentencia que no necesita ser ratificada por el Juez del Orden Común, a quien sólo faculta la ley para ejecutarla, pero no para darle validez ni menos para revocarla, y han expresado que "si se niega al Laudo el ser una auténtica Sentencia, y únicamente se admite que lo sea cuando el Juez le da Fuerza Jurídica, se le convierte en un simple proyecto de Sentencia" (25).

Nosotros consideramos que en efecto, nuestra ley equi para el Laudo a una Sentencia, cuando el Artículo 633 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, ya comentado, habla de que 'es Juez competente para todos los actos relativos al Juicio Arbitral en lo que se refiere a jurisdicción que no tenga el árbitro, y para la ejecución de la Sentencia y admisión de Recursos, el designado en el compromiso...' Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia en varias Ejecutorias ha establecido la tesis de que los árbitros

(25) Ibidem.-Pág. 582.

no gozan de jurisdicción, y de que los Laudos que pronuncian no son verdaderas Sentencias, mientras no las aprueba el Juez Ordinario por medio de lo que se le llama Homologación de las mismas.

De ahí que estimemos que si a la Procuraduría Federal del Consumidor se le faculta, por Ministerio de Ley, a conocer mediante un Arbitraje Obligatorio para las partes, toda aquella controversia de intereses que surja con motivo de las Relaciones de Consumo y caiga dentro de la normatividad de la Ley Federal de Protección al Consumidor, nuestro más Alto Tribunal tendrá que reconocer que las Resoluciones o Laudos de la Procuraduría Federal del Consumidor son verdaderas Sentencias, al ser ya una Autoridad Administrativa con la facultad de declarar el derecho controvertido a través del Juicio Arbitral, es decir, teniendo jurisdicción plena en la materia de Protección al Consumidor.

Y de esa manera, dicha Procuraduría estaría cumpliendo con una de sus funciones principales: la de procurar la satisfacción de los derechos de los Consumidores (Artículo 59 fracción VIII), que hasta hoy le ha sido inalcanzable al que dar a la potestad de las partes el aceptar o no su intervención.

3.2 LA EFICACIA DE LA LEY CONDICIONADA A LA ACEPTACION DE LA CONCILIACION O EL ARBITRAJE DE LA PROCURADURIA.

La garantía más importante y generalizada para el respeto y ejercicio de los derechos, se haya en todos los Ordenamientos Jurídicos en la posibilidad de solicitar la tutela jurisdiccional de esos derechos.

De ahí que nuestro Legislador junto con la expedición de la Ley Federal de Protección al Consumidor, como hemos visto ya, haya aado nacimiento a una Institución ad-hoc para atender los problemas que aquejan al Consumidor —la Procuraduría Federal del Consumidor— al reconocer que la peculiar problemática que afecta a este, normalmente aislado con su problema de mínima cuantía, no encuentra respuesta satisfactoria en las normas procesales de común solución a los conflictos jurídicos.

Sin embargo, como apuntábamos anteriormente, al permitirse por la misma Ley Federal de Protección al Consumidor, que el Proveedor renuncie fácilmente tanto a la Conciliación como al Arbitraje de dicha Procuraduría, se da lugar, por una parte, a que dicha Institución sólo se encuentre facultada para calificar la infracción posible, pero sin satisfacer el requerimiento del Consumidor; y por la otra, que resulte ineficaz la protección que brinda la Ley citada a la parte débil de la Relación de Consumo.

En efecto, la Ley Federal de Protección al Consumidor impone al Proveedor la obligación de informar veraz y suficientemente al Consumidor sobre las características del producto o servicio que pretende contratar, los pormenores completos de la Operación a realizar y, además, el que reciba el bien o servicio tal y como fue estipulado(Artículo 5o.).

Dispone que la cosa objeto de la Relación de Consumo, sea apta para el uso al que está destinada, que no presente vicios que la tornen impropia o bien que disminuyan considerablemente su utilidad, y en su caso, impone al Proveedor la obligación de informar al Consumidor de manera precisa y ostensible si el bien es reconstruido o tiene algún defecto o desperfecto(Artículo 12).

En las Operaciones a Crédito previene que no se estipulen cláusulas y condiciones notoriamente injustas y lesivas para quienes no disponen de recursos suficientes para pagar de contado, o sea, para la inmensa mayoría de la población(Artículos 20 y 22).

También dispone que los intereses se cobren únicamente sobre saldos insolutos, que cuando prohibida la capitalización de intereses o el cobro de intereses sobre intereses, y que bajo circunstancia alguna se aumente el precio originalmente estipulado para la Operación de que se trate, ya sea a plazo o con reserva de dominio(Artículos 25 y 27).

Señala que todo Proveedor de bienes o servicios esta-

rá obligado a respetar los precios, intereses, cargos, términos, plazos, fechas, condiciones, modalidades, reservaciones y demás circunstancias conforme a las cuales se hubiere ofrecido, obligado o convenido originalmente con el Consumidor la entrega del Bien o la Prestación del Servicio(Artículo 52).

Y en el caso de reparación de toda clase de productos, señala que en ella deberán emplearse partes y refacciones nuevas y apropiadas para el producto de que se trate, salvo que el solicitante del servicio autorice expresamente que se utilicen otras(Artículo 39).

Ahora bien, si se contravienen las disposiciones antes citadas, la misma Ley finca responsabilidades y, por ende, concede acciones y derechos al Consumidor afectado. Para el caso de que la información resulte engañosa e induzca a error al Consumidor, el Artículo 8o. de la Ley, dispone que el Proveedor será responsable por los Daños y Perjuicios que por ello hubiere ocasionado.

Si el producto presenta defectos o Vicios Ocultos que lo hagan impropio para el uso a que se destina o que disminuyan de tal modo su calidad o la posibilidad de su uso, de acuerdo con el Artículo 31 de la Ley, el Consumidor podrá optar por la rescisión del contrato o la reducción del precio y, en cualquier caso, tendrá derecho a la indemnización de los Daños y Perjuicios que se le hubieren ocasionado. Y de acuerdo con el Artículo 33, cuando cualquier producto, por

sus deficiencias de fabricación, elaboración, estructura, calidad o condiciones sanitarias, en su caso, no sea apto para el uso al cual esta destinado, el Consumidor tendrá derecho, además de la indemnización por los Daños y Perjuicios ocasionados, a la reparación gratuita del bien y cuando ello no sea posible a su reposición; o, de no ser posible la una ni la otra, a la devolución de la cantidad pagada.

Respecto de lo anterior creemos que no hay una diferencia clara en cuanto a Vicios Ocultos y deficiencias de fabricación, elaboración, estructura, calidad o condiciones sanitarias de los productos, pues en ambos casos, el producto presenta un defecto que le hace impropio para el uso al que esta destinado, o bien, disminuye su utilidad.

La única distinción que hay, es que el Artículo 31 habla de "la cosa objeto del contrato", es decir, de una relación contractual, mientras que el Artículo 33, no dice nada al respecto, por lo que, como se ha sostenido, "la responsabilidad puede provenir de un contrato, pero normalmente habrá de derivar de una relación extracontractual"(26), ya que el Artículo 34 de la misma Ley, permite que el Consumidor reclame del vendedor y del fabricante indistintamente.

(26) Jorge Barrera Graf.- La Responsabilidad del Producto en el Derecho Mexicano.-Revista de Investigaciones Jurídicas.-Año 2.-No. 2 México, 1978.-Pág. 14

De cualquier manera, pensamos que si un producto presenta Vicios Ocultos o una deficiencia de fabricación, elaboración, calidad o condiciones sanitarias, el Consumidor podrá hacer valer el derecho que le otorga el Artículo 33, ya comentado, aunque claro esta observando los términos que en el se fijan, independientemente de que el producto haya sido adquirido por relación contractual o extracontractual; pero no podrá ejercer el derecho que le concede el Artículo 31, a menos de que el producto haya sido adquirido mediante relación contractual.

Si en las Operaciones a Crédito se estipulan intereses superiores a los fijados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, los que hasta la fecha lamentablemente no se han determinado, o en su caso, superiores a las tasas de interés autorizadas por el Banco de México, de acuerdo con el Artículo 26, ello se considerará como usura o ventaja usuraria para tocos los efectos legales, lo mismo si se cobran intereses sobre intereses o si se capitalizan estos, además de que toda estipulación en este último sentido no producirá efecto alguno entre las partes(Artículo 25).

En caso de que el Proveedor no respete el precio, interés, cargo, término, plazo, fecha, conuición, modalidad, reservación o demás circunstancias conforme a las cuales se hubiere ofrecido o convenido con el Consumiur la entrega del bien o la prestación del servicio, de acuerdo con el Ar-

tículo 53 de la Ley, siendo reiterada o contumaz la violación y tratándose de Servicios Públicos de Concesión Federal, Turísticos o de Transporte; o de Viajes, Hoteles, Restaurantes u otros servicios análogos, además de la multa que corresponda, podrá ser sancionado por la Autoridad competente, con la Cancelación o Revocación de la Concesión, Licencia, Permiso o Autorización respectivos y, en su caso, con la Clausura Temporal o Definitiva del establecimiento.

Ahora, si en la reparación de productos, el que presta el servicio, no emplea partes y refacciones nuevas y apropiadas para el producto de que se trate, salvo que el solicitante del servicio le haya autorizado a utilizar otras, de acuerdo con el Artículo 39, tercer párrafo, de la Ley, además de ameritar la sanción correspondiente habrá lugar a que se le obligue a cubrir los Daños y Perjuicios ocasionados y a que substituya, sin cargo adicional, las partes y refacciones de que se trate.

Si dentro de los 30 años siguientes a la fecha en que fué devuelto el producto al solicitante del servicio, presenta deficiencias relacionadas con la reparación de que fue objeto e imputables al prestador del servicio, este, además de pagar los Daños y Perjuicios ocasionados, tendrá la obligación de repararlo de nueva cuenta, sin costo adicional y en el plazo estrictamente necesario (Artículo 40). Y si por deficiencia del servicio el bien se pierde o sufre tal dete-

rioro que resulte total o parcialmente inapropiado para el uso a que esté destinado, el prestador del servicio deberá indemnizar al Consumidor(Artículo 41).

Pero, aún con esas ventajas y logros en favor de la parte débil de la Relación de Consumo, el Consumidor, ¿Que ocurre en nuestra realidad social? ¿en la práctica de la Procuraduría Federal del Consumidor?.

Con la gran difusión que se ha dado, a través de los medios de comunicación masiva, de las actividades y funciones de la Procuraduría Federal del Consumidor, el Consumidor que se ve afectado en sus derechos, ya sea por la deficiencia que presente un producto recién adquirido, por el mal servicio en su reparación, porque no se le prestó el servicio convenido, porque no se le respeta la garantía otorgada, o bien, el precio, interés, cargo, plazo, fecha o reservación conforme a lo cual se le entregaría el bien o se le prestaría el servicio, acude ante dicha Institución con la convicción de que a través de su intervención obtendrá la satisfacción de sus derechos.

Sin embargo, ello en la mayoría de las ocasiones resulta incierto, ya que al permitirse por la misma Ley de la materia, que el Proveedor renuncie fácilmente tanto a la Conciliación como al Arbitraje de la Procuraduría Federal del Consumidor, dicha Institución queda vedada para poder intervenir en la solución del conflicto ya planteado y, por ende,

impedida para poder procurar la satisfacción de los derechos del Consumidor, puesto que unicamente se encuentra facultada para calificar la infracción posible, emitiendo la resolución administrativa que proceda, pero dejando a salvo los derechos de Proveedor y Consumidor para que los ejerciten ante la jurisdicción que mas les convenga.

Y eh ahí, que aún cuando el Consumidor haya sufrido un daño o un perjuicio dificilmente ocurre ante los Tribunales competentes a deducir su acción, ya sea porque la sola presentación de la demanda le resulte en lo económico excesiva en comparación con la disminución patrimonial sufrida, o bien, porque sienta el temor de salir perdiendo con la aplicación de las reglas del Derecho Privado y sus formalidades.

En efecto, en primer lugar, y ante la falta de una resolución de la Procuraduría que ponga fin a una controversia planteada por el Consumidor, se observan dos hipótesis en las que queda fuera de área los intereses protegidos o protegibles.

a).- Cuando el Consumidor aún habiendo sufrido un daño o perjuicio, decide no iniciar el procedimiento judicial contra el Proveedor por temor de salir perdiendo, o bien, para no afrontar riesgos y gastos de mayor magnitud.

b).- Cuando el Consumidor que ha sufrido un daño mínimo, decide igualmente no iniciar el procedimiento judicial, porque la sola presentación de la demanda le resulta en modo

excesiva en comparación con la disminución patrimonial sufrida.

Esto es razonable puesto que, por un lado, el Consumidor afectado casi siempre con un problema de mínima cuantía, le resulta en gran manera incosteable el proveer un proceso judicial y, por el otro, ignorando sus propios derechos, no supone la existencia de mecanismos judiciales capaces de garantizarlo una reintegración, lo que además resulta cierto, ya que nuestros Tribunales competentes están aptos para la aplicación de normas consolidadas del Derecho Privado, o bien, expuestos a los enfoques que dá la Jurisprudencia, pero no para la aplicación de normas que inclusive resultan contrarias a aquellas que están acostumbrados a aplicar.

Para documentar este aspecto, baste observar que en materia de responsabilidad nuestro Código Civil para el Distrito Federal señala lo siguiente:

Artículo 1910.- El que obra o ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, esta obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

Artículo 1913.- Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su natura-

leza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o, por otras causas análogas, esta obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

Artículo 1923.- Los maestros artesanos son responsables de los daños y perjuicios causados por sus operarios en la ejecución de los trabajos que les encomienden.

Artículo 1924.- Los patrones y dueños de establecimientos mercantiles están obligados a responder de los daños y perjuicios causados por sus obreros o dependientes en el ejercicio de sus funciones. Esta responsabilidad cesa si demuestran que en la comisión del daño no se les puede imputar ninguna culpa o negligencia.

Artículo 2110.- Los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse.

Artículo 2142.- En los contratos conmutativos, el enajenante esta obligado al saneamiento por los defectos ocultos de la cosa enajenada que la hagan impropia para los usos a que se la destina, o que disminuyan de tal modo este uso, que al haberlo conocido el adquirente no hubiere hecho la adquisición o habría dado menos precio por la cosa.

Artículo 2144.- En los casos del Artículo 2142, puede el adquirente exigir la rescisión del contrato y el pago de los gastos que por él hubiere hecho, o que se le rebaje una cantidad proporcional del precio, a juicio de peritos.

Artículo 2145.- Si se probare que el enajenante conocía los defectos ocultos de la cosa y no los manifestó al adquirente, tendrá este la misma facultad que le concede el Artículo anterior, debiendo, además, ser indemnizado de los daños y perjuicios si prefiere la rescisión.

De la transcripción hecha observamos que en el Artículo 1910, se regula la responsabilidad aquiliana por un obrar ilícito o en contra de las buenas costumbres, y en los Artículos 1913 y 1923, distintos casos de responsabilidad objetiva, en los que, al igual que en la responsabilidad aquiliana, no se requiere culpa o negligencia del infractor, aunque si se establece como causa de exención la culpa o negligencia inexcusable de la víctima. En cambio, tratándose de la empresa(Artículo 1924), la responsabilidad del empresario cesa si se demuestra que en la comisión del daño no se le puede imputar culpa o negligencia alguna.

De ahí que desprendemos que para poder hacer efectiva la responsabilidad de algún Proveedor, conforme a las prescripciones del Código Civil, será indispensable que se pruebe la culpa o negligencia del mismo en la comisión del daño, pues si bien, los Artículos 2142 del Código Civil y 348 del

Código de Comercio, imponen la obligación de saneamiento por el enajenante, y el primero de ellos concede acción de rescisión al adquirente por los defectos ocultos de la cosa enajenada que la hagan impropia para los usos a que se la destina, o que disminuyan de tal modo este uso, que de haberlos conocido el adquirente no hubiere hecho la adquisición o habría dado menos precio por la cosa, no establecen ninguna responsabilidad extracontractual y los Artículos 2145 del Código Civil y 385 del Código de Comercio, sólo dan lugar a la reparación de los daños y perjuicios si la víctima probare que el enajenante conocía los defectos ocultos de la cosa y no los manifestó al adquirente, o bien, que actuó con dolo o malicia en el contrato o en su cumplimiento.

En tanto la Ley Federal de Protección al Consumidor impone responsabilidad al fabricante o vendedor con independencia de toda idea de culpa o negligencia, toda vez que fabricante y vendedor incurren en ella por el mero hecho de fabricar y poner en circulación un producto defectuoso que no sea apto para el uso al que está destinado.

En efecto, el Artículo 33 de la Ley Federal de Protección al Consumidor dispone: Los Consumidores tendrán derecho, además de la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, a la reparación gratuita del bien, y cuando ello no sea posible, a su reposición; o, de no ser posible la una ni la otra, a la devolución de la cantidad pagada, en los si-

güentes casos:

Fracción V.- Cuando cualquier producto, por sus deficiencias de fabricación, elaboración, estructura, calidad o condiciones sanitarias, en su caso, no sea apto para el uso al cual está destinado.

Y el Artículo 34 de la misma Ley, lo siguiente: La reclamación a que se refiere el Artículo 33, deberá presentarse al vendedor o al fabricante, indistintamente, dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que se haya recibido el producto, siempre que no se hubiese alterado sustancialmente por descuido del Consumidor...

El vendedor o el fabricante podrá rehusarse a satisfacer la reclamación si esta es extemporánea, si el producto ha sido usado en condiciones distintas a las normales o si ha sufrido un deterioro esencial, irreparable y grave por causas atribuibles al Consumidor.

De esa manera, la responsabilidad que plantea la Ley Federal de Protección al Consumidor y que la Doctrina denomina Responsabilidad del Producto, resulta mucho más práctica y de mayor beneficio para la parte débil de la Relación de Consumo, el Consumidor, pues además de que dicha responsabilidad se finca con independencia de toda idea de culpa, se invierte la carga de la prueba en relación a lo dispuesto por el Código Civil, ya que será el Proveedor (fabricante o vendedor) quien deberá acreditar los supuestos del tercer pá

rrafo del Artículo 34 de la Ley, ya transcrito, para poder rehusarse a satisfacer la reclamación del Consumidor, en relación con cualquier deficiencia de fabricación, elaboración, estructura, calidad o condiciones sanitarias del producto, que lo hagan impropio para el uso al cual está destinado.

Por Responsabilidad del Producto en el Derecho del Consumo, se entiende, siguiendo la terminología de autores en la materia, como "la facultad del Consumidor de un producto defectuoso, de reclamar, tanto del fabricante como del distribuidor, el pago de los daños y perjuicios que tal defecto le cause"(27).

En otras palabras, la expresión Responsabilidad del Producto indica una situación jurídica que normalmente no plantea una relación personal y directa del Comprador (Consumidor) con el Productor.

Así, dentro de ese orden de ideas es de advertirse que la eficacia de las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, queda condicionada en gran manera al buen éxito que obtenga la Procuraduría Federal del Consumidor, a través de la Conciliación y el Arbitraje a que esta facultada, pues si el Consumidor lesionado no obtiene ante dicha Institución la satisfacción de su reclamación y, por

(27) Ibidem.- Pág. 9.

ende, la reintegración en sus derechos, difícilmente acude ante los Tribunales competentes a deducir su acción, ya que casi siempre afectado con un problema de mínima cuantía, la sola presentación de la demanda le resulta en el aspecto económico excesiva en comparación con la disminución patrimonial sufrida, o bien, incosteable el proveer un juicio ante los mismos.

3.3 UNA MAYOR PROTECCION AL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO.

Para nuestro Legislador ha sido preocupación constante el proveer de protección a quienes menos poseen, expidiendo normas imperativas que impidan que las desigualdades reales en lo económico o en lo social conazcan a formas de subordinación y sometimiento.

En el campo económico-social nuestro Legislador ha dado al Estado una activa participación en la fijación de precios que tiene como marco legal la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, del año de 1950, en la que se faculta al Presidente de la República para determinar los bienes y servicios cuyos precios estarían bajo control con un margen razonable de ganancia. Intervención que ha sido de una gran significación social, en cuanto que protege el salario y los niveles de consumo de la mayor par-

te de la población, atenuando el impacto de los precios en el poder adquisitivo del ingreso y evitando que la especulación, el acaparamiento o el afán desmedido de lucro, redunden en abusos o ganancias inequitativas.

Y siendo evidente la disparidad entre Proveedores y Consumidores, nuestro Legislador expidió la Ley Federal de Protección al Consumidor que entró en vigor el 5 de febrero de 1976, que, como ya vimos, entre otras materias regula la Publicidad, las Operaciones a Crédito y la Prestación de Servicios, tratando de prevenir los frecuentes abusos en contra de los Consumidores que carentes de medios de defensa y necesitados de satisfactorias aceptan condiciones muchas veces leoninas so pena de no adquirir aquellos.

En coherencia con esa política económico-social, y tomando como referencia la acción de diferentes Organismos Internacionales que han trabajado a través de programas y proyectos para promover la protección del Consumidor, como es el caso de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que entre otras importantes intenciones promueve la protección de los intereses de los trabajadores y sus familias en su calidad de Consumidores, con la finalidad de lograr un mayor acceso a la adquisición de artículos básicos a precios razonables, en cantidad suficiente y de calidad satisfactoria, destacan las reformas a nuestra Legislación del Trabajo por las que se creó el Fondo Nacional de Garantía y Fomento

al Consumo de los Trabajadores (FONACOT), que permite el acceso de estos al ahorro público para la adquisición de bienes de consumo duradero a tasas de interés moderado y que organiza el poder de compra de las mayorías para la obtención de mejores precios; además de que se ha procurado el fortalecimiento de los Sistemas de Comercialización Social, tales como Almacenes Populares, Cooperativas de Consumo, Tiendas Sindicales y Obrero-Patronales.

Sin embargo, la crisis económica por la que viene atravesando nuestro país, con un proceso de inflación cada vez más acelerado, a llevado a la Economía particular de los trabajadores, en su condición de Consumidores, a una situación bastante crítica; tanto que "los índices de precios oficiales tienen ya una afectación en el consumo"(28), independientemente de que por falta de información de las condiciones del mercado, se haya provocado la reducción en forma considerable del poder de compra de la población.

En efecto, a pesar de que se ha pugnado por proteger el ejercicio de los salarios, el movimiento de los precios ha rebasado el ingreso de los trabajadores, con lo que ante tal situación la capacidad de compra de la gran mayoría de

(28) Enrique Jackson R.-Algunas consideraciones sobre las Variables Salarios, Precios y Consumo.-Revista Mexicana del Trabajo.-Tomo I.-8a. Epoca.-No. 3.-Septiembre-Diciembre.-México, 1978.-Pág. 50.

los asalariados presenta un agudo desahorro, debido a que casi la totalidad de sus ingresos los destina al consumo corriente de subsistencia, puesto que ni siquiera tiene acceso al consumo de una alimentación básica y necesaria para el desarrollo de sus funciones vitales, y difícilmente pueden pensar en hacerle frente a la adquisición de bienes de consumo duradero, a las necesidades adecuadas de vestido y mucho menos, a la realización de actividades que les permitan utilizar su tiempo libre. Y si a ello agregamos el hecho de que nuestro aparato productivo, que se encuentra perfectamente organizado e integrado, a través de una publicidad tenaz va cambiando los patrones de consumo y saturando el mercado con artículos cada vez más sofisticados, supérfluos e innecesarios, observamos que el poder adquisitivo del salario se reduce cada vez más y el Consumidor se enfrenta a riesgos que si bien ya prevee la Ley Federal de Protección al Consumidor, debido a su casi nula eficacia, no responde a los requerimientos preventivos de nuestra realidad social.

De ahí que pensemos que si la Procuraduría Federal del Consumidor se convierte en un organismo coercible en las Relaciones de Consumo, su acción complementaría las prevenciones de los Organismos antes citados, en virtud de que al atender y resolver en el fondo toda aquella controversia de intereses que surja con motivo de aquellas relaciones, restaría al Proveedor de bienes y servicios hegemonía en el

mercado, al ya no tener a su disposición la organización del litigio para hacer prevalecer sus propios intereses y de alguna manera le obligaría a observar en la producción y comercialización de productos y en la prestación de servicios una mejor calidad y a que moderara la fijación de sus precios, atenuándose con ello el impacto de estos en el poder adquisitivo del salario.

C A P I T U L O IV.

PROPOSICION DE ADICIONES Y REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

4.1 RAZONES.

Las presentes proposiciones de Adición y Reformas a diversos preceptos de la Ley Federal de Protección al Consumidor, se hacen con el propósito de buscar el fortalecimiento de la acción de la Procuraduría Federal del Consumidor, como Institución ad-hoc encargada de promover y proteger los derechos e intereses de la Población Consumidora y, a su vez, con el fin de que se garantice al Consumidor individual una verdadera protección jurídica mediante la intervención directa de dicha Institución en todas aquellas controversias que surjan con motivo de las Relaciones de Consumo y que caigan dentro del ámbito de las disposiciones de la ley citada, ya que en la práctica, como veíamos en el capítulo anterior, la eficacia de las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, queda condicionada en gran manera a los resultados que obtenga la Procuraduría a través de la Conciliación y el Arbitraje a que se encuentra facultada, ya que recordemos que en caso de que alguna de las partes se niegue a aceptar su intervención, esta deberá dejar a salvo los derechos

de Proveedor y Consumidor para que los hagan valer ante la jurisdicción correspondiente, cosa que difícilmente se hace por parte del Consumidor afectado al no tener los medios económicos suficientes para proveer un Juicio ante los Tribunales competentes, o bien, al resultarle gravosa la sola presentación de la demanda en relación con la disminución patrimonial sufrida.

En este aspecto cabe recordar las palabras que pronunciara el Doctor Jorge Carpizo, como Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, al inaugurarse, el 23 de julio de 1979, en Ciudad Universitaria, el Coloquio Internacional "La protección jurídica del débil en el consumo":

"Imperativo social básico en las sociedades contemporáneas es la necesidad de hacer accesible a todos la Justicia; de que los derechos de las personas sean efectivos y no meramente simbólicos".

4.2 ADICIONES Y REFORMAS A LOS ARTICULOS 1o. Y 57 DE LA LEY, DANDO MAYOR AMPLITUD A LAS ATRIBUCIONES DE LA PROCURADURIA.

Artículo 1o.

La Ley Federal de Protección al Consumidor en su Artículo 1o., primer párrafo, señala que sus disposiciones son

de Orden Público e Interés Social, que son irrenunciabiles por los Consumidores y que son aplicables cualesquiera que sean las establecidas por otras leyes, costumbres, prácticas, usos o estipulaciones contractuales en contrario.

Si bien los términos empleados de Orden Público e Interés Social carecen de relevancia puesto que todas las Legislaciones se expiden con ese espíritu, la mención de irrenunciabilidad y supremacía de sus disposiciones sobre todas aquellas que se opongan a las mismas, es determinante en nuestra realidad jurídica al resultar notorios los abusos constantes de que es víctima el Consumidor en las Relaciones de Consumo; abusos que él mismo puede aceptar impulsado por su necesidad, por su ignorancia, por su mala situación económica, o simplemente por las condiciones que le imponen las mismas prácticas comerciales.

De ahí que en la práctica la supremacía e irrenunciabilidad de las disposiciones de la Ley, no tengan la eficacia que merecen, ya que si bien la aplicación de las mismas compete en mayor grado a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y a la Procuraduría Federal del Consumidor, la primera Institución no tiene necesidad de anteponerlas a otras disposiciones puesto que sus atribuciones son netamente preventivas, y la segunda, aún cuando tiene esa cualidad puesto que tiene la posibilidad de intervenir como Conciliador o Arbitro en todas aquellas controversias que surjan con

motivo de las Relaciones de Consumo y que caigan dentro de la normatividad de la Ley Federal de Protección al Consumidor, mientras que el Consumidor afectado no haga de su conocimiento, mediante una queja o denuncia, las lesiones o abusos de que ha sido objeto, dicha Procuraduría se encuentra impedida legalmente para intervenir y, por ende, para aplicar y hacer valer la preeminencia de las disposiciones de la Ley.

Por eso y dado que en el segundo párrafo del mismo Artículo 1o., se señala que: La aplicación y vigilancia en la esfera Administrativa de las disposiciones de la presente Ley, a falta de competencia específica de determinada Dependencia del Ejecutivo Federal, corresponderá a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y a la Procuraduría Federal del Consumidor; se propone respecto de este segundo párrafo la siguiente redacción:

La aplicación de las disposiciones de la presente ley corresponderá a la Procuraduría Federal del Consumidor, sin menoscabo de la competencia específica que en cada caso resulten tener las diversas Dependencias del Ejecutivo Federal.

Esto con el fin de quea laProcuraduría Federal del Consumidor también se le reconozcan facultades propias para conocer de toda infracción a la Ley de la materia y que le sione los intereses de la masa consumidora, sancionandola in

mediatamente, o en su caso, canalizando el resultado de su investigación a la Autoridad que en el asunto resulte competente, para que tome las medidas legales necesarias tendientes a la solución o prevención de posibles abusos y lesiones contra los Consumidores.

Artículo 57.

Con la entrada en vigencia de la Ley Federal de Protección al Consumidor, el 5 de febrero de 1976, también entró en funciones la Procuraduría Federal del Consumidor, que fué creada por disposición expresa del Artículo 57 de la Ley citada, en el que originalmente se decía:

Artículo 57.- Se crea la Procuraduría Federal del Consumidor como organismo descentralizado de servicio social, con funciones de Autoridad, con personalidad jurídica y patrimonio propio, para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora.

Actualmente, con las reformas y adiciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor, que aparecieron publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 7 de febrero de 1985, quedo de la siguiente manera:

Artículo 57.- La Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio

nio propio y con funciones de Autoridad Administrativa encargada de promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora, mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley.

De tal redacción obtenemos que la Procuraduría Federal del Consumidor además de ser un Organismo Descentralizado de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, tiene, por Ministerio de ley, funciones de Autoridad Administrativa para promover y proteger los derechos e intereses de la masa consumidora. Siendo dentro de ello lo más importante, el señalamiento que se hace en el sentido de que tiene funciones de Autoridad Administrativa, pues de acuerdo con la Doctrina Autoridad "es la potestad que invade una persona o corporación para dictar leyes, aplicarlas o ejecutarlas"(29).

No obstante, aún cuando la Procuraduría Federal del Consumidor tiene, por Ministerio de ley, funciones de Autoridad Administrativa, a grado que se ha considerado el intento de conciliación ante ella como "una condición de procedibilidad para la procedencia de un juicio en materia de protección al consumidor ante los Tribunales del Fuero Común"(30),

(29) Enciclopedia Jurídica Omeba.--Tomo I, Letra A.--Editorial Bibliográfica Argentina.--Pág. 979.

(30) Humberto Briseño Sierra.--Arbitraje Mercantil.--Revista Procesal.--Año 6.--Nos. del 1 al 6.--México 1977.-- Pág. 521.

como hemos visto yá, conque el Proveedor de bienes y servicios se niegue a aceptar la intervención de dicha Procuraduría, esta, aún cuando exista infrucción a las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, deberá dejar a salvo los derechos de las partes para que los hagan valer ante la jurisdicción correspondiente, y en ahí que las disposiciones de la ley mencionada quedan sin aplicarse, pues difícilmente el Consumidor afectado ocurre ante los Tribunales competentes para hacerlos valer.

Por ello y dado que la Procuraduría Federal del Consumidor ha ampliado su radio de acción a nivel nacional, procurando, como organismo ad-hoc, la satisfacción de los derechos de los Consumidores, se propone la reforma del Artículo 57 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, de la siguiente manera:

Artículo 57.- La Procuraduría Federal del Consumidor es una Autoridad Administrativa especializada con facultades propias de decisión, encargada de aplicar las disposiciones de la presente ley, mediante el ejercicio de las atribuciones que la misma le confiere.

Esto con el fin de que se dé cabida a un Arbitraje Obligatorio o Forzoso por parte de la tantas veces aludida Procuraduría Federal del Consumidor.

4.3 ADICION Y REFORMAS AL ARTICULO 59, DANDO FACULTADES A LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR PARA CONOCER Y RESOLVER MEDIANTE UN ARBITRAJE FORZOSO, TODO CONFLICTO DE INTERESES QUE SURJA CON MOTIVO DE LAS RELACIONES DE CONSUMO QUE REGULA LA LEY.

Uno de los aspectos mas complejos de la administración de justicia en nuestra época, es el relativo a la realización efectiva del derecho de todo gobernado para acudir a los Tribunales planteando los conflictos jurídicos de los cuales formen parte, ya que para que el Derecho Constitucional de acción, reconocido por la gran mayoría de las Constituciones modernas e inclusive consignado en documentos y pactos internacionales sobre derechos humanos, tenga una verdadera aplicación, es preciso remover varios obstáculos de carácter material, entre los cuales figuran como los mas importantes, los de la carencia de recursos para obtener un asesoramiento técnico de carácter jurídico y para cubrir los costos del proceso, cada vez más elevados.

En nuestro ordenamiento mexicano el Artículo 17 Constitucional establece la gratuidad de la prestación jurisdiccional, al prohibir las llamadas Costas Judiciales, y además, se ha regulado el sistema de los llamados Defensores de Oficio, en materia Civil y Penal, y de los funcionarios calificados como Procuradores, en otras ramas de enjuiciamiento como la laboral y agraria, con el objeto de prestar asesoría

gratuita por parte de estos funcionarios que desempeñan sus servicios a cargo del Estado, a todos aquellos que carezcan de los recursos económicos para acudir ante los Tribunales a solicitar la prestación jurisdiccional.

Pero la experiencia ha demostrado, inclusive en los países de mayor desarrollo jurídico, económico y social, que estos instrumentos tradicionales son insuficientes en nuestra época para resolver el angustioso problema de un sector importante de los gobernados, cuya proporción aumenta en forma considerable en los países en vías de desarrollo como el nuestro, que no puede defender sus derechos e intereses legítimos ante los órganos jurisdiccionales, por carecer de los recursos necesarios para hacerlo, lo que afecta no sólo a los que se han calificado como "pobres", es decir a los que se encuentran en una situación de desamparo económico, sino también respecto de quienes perciben ingresos medios, pero insuficientes para acudir a la vía judicial.

De ahí que, "el ordenamiento jurídico de nuestra época no sólo debe tener la finalidad de sancionar las conductas antijurídicas, sino cada vez más, alentar y promover el cumplimiento de las normas positivas" (31).

(31) Héctor Fix-Zamudio.-La Administración de Justicia.- Anuario Jurídico.- Volumen VII.-Universidad Nacional Autónoma de México.-México, 1980.-Pág. 87.

Para algunos autores, otro aspecto importante es el relativo a la tutela judicial de los derechos colectivos de algunos sectores sociales no organizados, calificados como intereses jurídicos difusos, que están transformando los conceptos clásicos de legitimación y de capacidad procesales, en cuanto "no resulta posible establecer con precisión a sus representantes"(32), y entre estos intereses colectivos pueden señalarse los de los Consumidores, los habitantes de los barrios miserables, los afectados por la contaminación ambiental, los usuarios de los servicios públicos, etcétera, respecto de los cuales se han estado configurando instrumentos procesales para tutelarlos.

En este aspecto la Doctrina contemporánea ha señalado que el Derecho Individual Clásico de la acción se está trangformando en un Derecho de Proyección Social, que tiende no solo a la posibilidad de acudir ante los Tribunales para la defensa de los derechos individuales de los gobernados, sino al establecimiento de un verdadero derecho material a la justicia, el cual requiere de la remoción de los obstáculos de carácter económico y social que impiden su efectiva realización.

"El orden jurídico debe ser accesible a todos y conducir a resultados social e individualmente justos. La Justicia

(32) Ibidem.- Pág. 87.

Social como premisa básica presupone el acceso de todos al Orden Jurídico"(33), y de esta manera, en el Ordenamiento Jurídico Mexicano se han hecho esfuerzos para solucionar los grandes problemas del acceso a la Justicia, que continúa como una simple posibilidad formal para lograr la prestación jurisdiccional en los términos del Artículo 17 Constitucional, siendo ejemplo de ello la Procuraduría Federal del Consumidor que a pesar de su cometido, no se han superado los instrumentos clásicos de la gratuidad de la justicia, ni aún en la prestación de asesoría adecuada en el campo del proceso ni en la prevención jurídica.

En efecto, el Artículo 59 de la Ley Federal de Protección al Consumidor enumera las diversas atribuciones que tiene la Procuraduría Federal del Consumidor, mismas que han quedado señaladas en el Capítulo Segundo de esta temática.- Siendo en la fracción VIII en donde se regula el procedimiento conforme al cual dicha Institución procura la satisfacción de los derechos de los Consumidores, esto es, mediante la Conciliación y el Arbitraje potestativo a que se encuentra facultada y que se describe de los incisos a) a i).

Sin embargo, si no hay Conciliación ni compromiso Arbitral, o el Proveedor simplemente no asistió a la Audiencia de Conciliación, pero sí el Consumidor, la Procuraduría uni-

(33) Jorge A. Sánchez Cordero Dávila.- Ob. cit.-Pág.10.

camente estará en la posibilidad de determinar si los hechos cometidos por el Proveedor implican violación a la Ley Federal de Protección al Consumidor, y si la implican dictará la resolución administrativa que proceda, pero dejando a salvo los derechos de las partes para que los ejerciten ante la jurisdicción competente y esto definitivamente no da respuesta satisfactoria a la reclamación del Consumidor y en nada ayuda a restituirle en sus derechos afectados, en virtud de que la posible sanción administrativa que se le imponga al Proveedor, es independiente a la resolución del conflicto de intereses planteado, el cual en todo caso deberá llevarse ante la jurisdicción competente para su solución, pero como se ha asentado anteriormente, dicha jurisdicción resulta en muchas ocasiones inaccesible para los Consumidores, y todavía más, cuando la Procuraduría sólo representará a los Consumidores ante Autoridades Judiciales, en cuanto que a juicio de la misma 'la solución que pueda darse al caso planteado, llegare a trascender al tratamiento de intereses colectivos' (Artículo 59, fracción III).

Por ello y pugnando porque el acceso a la justicia por parte de los Consumidores se haga efectivo, se propone se reforme la fracción VIII del Artículo 59 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en que se faculta a la Procuraduría Federal del Consumidor para procurar la satisfacción de los derechos de los Consumidores a través de la Conciliación y

Arbitraje potestativo, imponiéndose forzoso el Arbitraje en caso de no lograrse la Conciliación entre las partes y de esta manera se evite el que las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, queden sin aplicarse.

Esta proposición, tomando en consideración que la Procuraduría, a nuestro muy particular punto de vista, ha demostrado que responde a una necesidad de nuestra sociedad, que es precisamente el tratar de vencer la dificultad que hay para el ejercicio de acciones jurídicas por parte de los Consumidores, además de que como ya se ha dicho, tiene, por Ministerio de ley, el carácter de Autoridad, el cual ya ha sido reconocido y reafirmado por nuestros Tribunales Federales, como se advierte de la Tesis 3424 que aparece publicada en Jurisprudencias, Precedentes y Tesis Sobresalientes, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo V, Mayo Ediciones, S. de R. L., México, 1979, página 225, que se titula PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO, y que a la letra dice:

"En efecto, se dice que tal Organismo sí es autoridad para los efectos del Amparo, toda vez que su carácter expreso de autoridad lo señala el artículo 57 de la Ley Federal de Protección al Consumidor al establecer que: 'Se crea la Procuraduría Federal del Consumidor como Organismo Descentralizado de Servicio Social, con

funciones de Autoridad con personalidad jurídica y patrimonio propio, para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora'; toda vez que dispone de la fuerza pública en los términos del artículo 66 del citado Ordenamiento legal; y porque de acuerdo con las atribuciones que le señala el artículo 59 fracción X, tiene facultad para excitar a las autoridades competentes a que tomen las medidas adecuadas para combatir todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores".

E imponiéndose forzoso el Arbitraje por Ministerio de ley en favor de dicha institución, se lograría por una parte beneficio cierto en favor de la parte débil de la Relación de Consumo, al ponerse en igualdad de circunstancias a ambas partes y terminar con cualquier supremacía que pudiera tener alguna de ellas, pues recordemos que cuando hay desigualdades reales en lo económico y en lo social, no es cierto que la autonomía de la voluntad conduzca a la libertad y refleje la justicia, y por la otra, que la Procuraduría Federal del Consumidor adquiera una jurisdicción especializada en la materia regulada por la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Esta última aseveración encuentra fundamento en la

Doctrina cuando la misma nos dice que: "la función jurisdiccional o judicial, estriba en decir el derecho, esto es, en aplicar el Derecho Objetivo, mediante la resolución de un conflicto previo, suscitado por una controversia entre partes determinadas, dentro del Orden Estatal"(34), y que la jurisdicción administrativa "constituye un sector de la función esencial del Estado contemporáneo, como un aspecto especializado de la misma por razón de la materia, y con independencia del órgano público que ejercita la propia función"(35), ya que debe partirse de un concepto que no sea puramente formal puesto que en la realidad son numerosos los organismos que realizan esta actividad jurisdiccional, algunos pertenecientes a la esfera de la administración active, centralizada o descentralizada, y otros están estructurados como verdaderos Tribunales, ya sea que formen o no parte del Poder Judicial.

Y en el caso a estudio, está claro que la Procuraduría Federal del Consumidor, a través del Arbitraje Porzoso, precisamente aplicaría las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, para resolver un conflicto de intereses entre partes determinadas.

- (34) Ignacio Burgoa.-El Juicio de Amparo.-4a. edición. Editorial Porrúa, S.A.-México, 1957.- Pág. 313.
- (35) Héctor Fix Zamudio.-Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano.-EL COLEGIO NACIONAL.-México, 1983.-Pág. 55.

Ahora bien, cuando se ha tratado por la misma Doctrina sobre la naturaleza del Arbitraje, se ha expuesto, por un lado, que el Arbitraje no tiene naturaleza jurisdiccional, y esto por la falta de poderes que caracteriza a los árbitros: "el árbitro no es un funcionario del Estado, no tiene jurisdicción, ni propia ni delegada, no actúa la Ley, no la ejecuta, y su decisión (Sentencia Arbitral o Laudo) es irrevocable por voluntad de las partes, pero no es ejecutiva" (36); y por el otro, que resulta contrario al mencionado, se afirma que el Arbitraje tiene naturaleza procesal y jurisdiccional. Procesal, "porque el Proceso, que no es el procedimiento, no se caracteriza por la realización de más o menos actos ni por la observancia de éstas o aquellas formalidades... sino por los fines que cumple", y "tan decisión del litigio es la sentencia del Juez Público como el Laudo Arbitral, y lo prueba su cualidad de ejecutorio, aunque por carecer de imperio no puedan los árbitros llevarlo a cumplimiento".

Y jurisdiccional, porque "el mismo Derecho Público (Códigos Procesales), faculta a los árbitros para que puedan requerir el auxilio de los Jueces estatales, obliga a los Jueces a ejecutar sus laudos y señala que la excepción de compromiso, equivale, según los casos, a la de incompetencia o

(36) Sergio García Ramírez, Inconstitucionalidad del Juicio Arbitral.- Revista de la Facultad de Derecho.-U.N.A.M.- Tomo XIV, No. 53.-Enero-Marzo, 1964.-México, D.F.-Pág. 43.

a la de litispendencia, y que la cosa juzgada se refiere por igual a Sentencias y a Laudos"(37).

Más aún, en este último aspecto, se ha puntualizado que "Del Código de Procedimientos Civiles se infiere: a) que los árbitros tienen jurisdicción; b) Que el Juicio Arbitral es un verdadero Juicio; c) Que el Laudo de los árbitros es una auténtica Sentencia"(38).

Esto, porque se dice, se desprende de los Artículos 609 y 616, que hablan de juicio; 620 que hace procedentes las excepciones de incompetencia y litispendencia, lo que só lo tiene sentido si los árbitros cuentan con jurisdicción; 623, que regula la Recusación; 625, que llama Sentencia al Laudo; 630, que faculta al árbitro para conocer, cosa que es atributo de la jurisdicción; 631, en el mismo sentido, por lo que ve a Costas y a Multas; 632, que no otorga a los Jueces potestad para modificar el Laudo; y 633, donde se habla de la jurisdicción que no tenga el árbitro.

Además, también se ha señalado que el hecho de que los árbitros carezcan de imperio, esta circunstancia no significa, sin embargo, que también carezcan de jurisdicción, porque "la facultad de ejecutar y de usar de los procedimientos comativos no siempre acompaña a la jurisdicción que, en su esen-

(37) Sergio García Ramírez.- Ob. cit.- Pág. 49.

(38) Eduardo Pallares.- Diccionario de Derecho Proce-
sal Civil.- Decimoséptima edi-
ción.- Editorial Porrúa, S.A.-
México, 1986.- Pág. 473.

cia, es poder de conocimiento y de decisión"(39).

De ahí que, atendiendo a las bases que nos dá la Doctrina, insistamos en que una vez que se imponga, por Ministerio de Ley, el arbitraje forzoso por parte de la Procuraduría Federal del Consumidor, ésta ejercera una jurisdicción especializada en la materia de protección al consumidor, y de esta manera se evitará el que las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor queden sin aplicarse y por tanto que ya no resulte ineficaz la protección que se pretende dar a la parte débil de la relación de consumo.

Para terminar deseamos plasmar algunas aseveraciones que hiciera el C. Lic. Luis Cabrera como Presidente de la Barra Mexicana de Abogados, al referirse sobre el arbitraje necesario.

"El arbitraje forzoso debe examinarse a la luz del perjuicio que se cause a las partes, para saber si se viola o no algún derecho preexistente y en todos los casos en que no se violen derechos preexistentes debe llegarse a la conclusión de que el nuevo procedimiento debe aplicarse y las nuevas competencias son las que deben regir"(40).

"La inconstitucionalidad misma del Sistema de Arbitraje no puede ponerse de relieve sino por medio de la aplica-

(39) Sergio García Ramírez.- Ob. cit., Pág. 54.

(40) Opiniones de la Barra Mexicana sobre el arbitraje necesario.- Publicaciones de la Barra Mexicana, México, 1933.- Pág. 10.

ción efectiva del arbitraje forzoso, seguida naturalmente de la reclamación en la vía de Amparo por parte de las personas que se consideren perjudicadas por su aplicación"(41).

"Si el Sistema del Arbitraje forzoso se acepta con honradez, con decisión, con rectitud y con propósito de obtener por este medio la mejor Justicia, no puede dejar de producir sus resultados benéficos", y, "en todo caso, como antes he dicho, no será posible convencerse de su eficacia sino es por medio de su aplicación, afrontando y aún provocando la interposición de los amparos que deban servir para consagrar definitivamente o rechazar el Arbitraje forzoso"(42).

4.4 ADICION AL ARTICULO 66, AMPLIANDO LAS MEDIDAS DE APREMIO QUE PUEDE EMPLEAR LA PROCURADURIA EN EL DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES.

La manera de hacer efectivos las normas abstractas se logra a través del Derecho Procesal, el que a su vez, contiene una serie de reglas de cuya observancia depende su propia efectividad.

El procedimiento es el orden y la sucesión que siguen los actos o acontecimientos que en su conjunto forman el pro

(41) Ibidem, pág. 14.

(42) Ibidem, pág. 28.

ceso, y el proceso, a su vez, esta regulado por una serie de principios que tienen por objeto que mediante el se consiga la finalidad inmediata de la función jurisdiccional, la cual se traduce en una Sentencia justa.

Esos principios establecen para el Juez, que es la Autoridad a quien el Estado encomienda la realización de la función jurisdiccional, facultades y deberes y las partes es tán sometidas a las primeras en su actuación.

Ahora bien, dentro de esas facultades que el Juez tiene, en el caso a estudio el Arbitro, estan los Medios de Apremio que como se ha señalado por la Doctrina, "encierran la idea de coacción o por lo menos conminación a fin de obtener un resultado"(43).

Los Medios de Apremio son una manera, el modo de ha-
cer cumplir una determinación judicial, y en su sentido más
amplio, es la coacción al cumplimiento de resoluciones o de-
terminaciones dictadas por el Organó Jurisdiccional. Los Me-
dios de Apremio significan concretamente el acto procesal me
diante el cual el Juez, dentro del juicio respectivo, emite
un mandamiento en virtud del cual se compele a una persona a
cumplir un Mandato.

(43) Eduardo Pallares.- Diccionario de Derecho Proce-
sal Civil.-Decimoséptima edi-
ción.- Editorial Porrúa, S.A.
México, 1986.- Pág. 91.

La Ley Federal de Protección al Consumidor en su Artículo 66, señala que la Procuraduría Federal del Consumidor, para el desempeño de las funciones que le atribuye la Ley, podrá emplear los siguientes medios de Apremio:

I.- Multa hasta por el importe de cien veces el salario mínimo general diario correspondiente al Distrito Federal. En caso de que persista la infracción podrán imponerse multas por cada día que transcurra sin que se obedezca el mandato respectivo. De reincidir el Proveedor, se estará a lo dispuesto en el artículo 88.

II.- El auxilio de la Fuerza Pública.

Y en renglones aparte, señala que si fuere insuficiente el Apremio, se procederá contra el Rebelde por Delito en contra de la Autoridad.

Respecto de este último señalamiento, consideramos que sería más prudente que se aplicara el Arresto como Corrección o Apremio, pues siendo este la Privación de la Libertad por tiempo breve, no tiene carácter penal que amerite precisamente la intervención del Ministerio Público, ya que su objeto es exclusivamente hacer Coacción en la voluntad de las personas, para vencer su negligencia o contumacia para no resistirse a cumplir las determinaciones judiciales, y en cambio resulta necesario, molesto y dilatado el seguir la acción penal por el Delito de Desacato a un Mandato de Autoridad.

CONCLUSIONES.

- PRIMERA.- Es una realidad social que el consumidor al comprar generalmente actúa de manera emotiva y compulsiva, adquiriendo cosas que no necesita de modo perentorio, provocando con ello lo que los expertos han llamado el CONSUMISMO.
- SEGUNDA.- En el fenómeno del consumismo participa en gran manera el aspecto psicológico de las personas, sin embargo, también la desigualdad intelectual y social que existe entre los hombres (Factores Educativos).
- TERCERA.- La Defensa del Consumidor se ha constituido ya en un factor fundamental en materia de política interior de casi todos los países. En México, como legislación específica sobre la protección al consumidor, se ha expedido la Ley Federal de Protección al Consumidor, que entró en vigor el 5 de febrero de 1976 y que fundamentó por disposición expresa la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor, Institución que tiene como cometido promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora, mediante el ejercicio de las atribuciones que la misma ley le confiere.
- CUARTA.- La Ley Federal de Protección al Consumidor es de Orden Público y de Interés Social y regula una actividad de comercio, actividad que corresponde legislar al Congreso de la Unión, en función de la atribución que le otorga la fracción X del artículo 73 Constitucional.
- QUINTA.- La Ley Federal de Protección al Consumidor termina

con la regla de los actos mixtos, impone nuevas modalidades a la contratación de servicios, a su prestación y, sobre todo, concede a los consumidores nuevos derechos que antaño no tenía y que se traducen en obligaciones para los proveedores.

SEXTA.- Por su naturaleza jurídica la Procuraduría Federal del Consumidor es un Organismo Descentralizado por Servicio, ya que es un ente de Derecho Público Autónomo, con poder propio de decisión y con competencia limitada y especializada para mejor proveer el cumplimiento de las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

SEPTIMA.- Una de las atribuciones que confiere la Ley a la Procuraduría Federal del Consumidor, es la de procurar la satisfacción de los derechos de los consumidores, mediante una Conciliación y Arbitraje Potestativo; y entonces, si bien la misma ley faculta a dicho Organismo para que cite al proveedor a una Audiencia de Conciliación, deja a la voluntad de las partes el aceptar o no su intervención como árbitro, como mera Autoridad especializada para resolver el conflicto ya planteado.

De ahí que, la eficacia de las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, quede condicionada al buen éxito que obtenga la Procuraduría Federal del Consumidor a través de la Conciliación y el Arbitraje Potestativo a que se encuentra facultada, ya que si el consumidor lesionado no obtiene ante dicha Institución la satisfacción de su reclamación y, por ende, la reintegración en sus derechos, difícilmente acude ante los Tribunales

competentes a deducir su acción, pues casi siempre afectado con un problema de mínima cuantía, la sola presentación de la demanda le resulta en el aspecto económico excesiva en comparación con la disminución patrimonial sufrida, o bien, incosteable el promover un juicio ante los mismos.

OCTAVA.- Uno de los aspectos más complejos de la Administración de Justicia de nuestra época, es el relativo a la realización efectiva del derecho de todo gobernado para acudir a los Tribunales planteando los conflictos jurídicos de los cuales formen parte. De ahí que para que esto suceda, es preciso remover varios obstáculos de carácter material entre los cuales figuran como los más importantes, los de la carencia de recursos para obtener un asesoramiento técnico de carácter jurídico y para cubrir las costas del proceso, cada vez más elevadas.

NOVENA.- Por eso y pugnando porque el acceso a la Justicia por parte de los consumidores se haga efectivo, consideramos necesario se imponga forzoso el Arbitraje por parte de la Procuraduría Federal del Consumidor, haciendo las reformas necesarias a nuestra Constitución General para evitar se violen las Garantías Individuales que la misma consagra.

DECIMA.- E imponiéndose el Arbitraje forzoso, por Ministerio de Ley, por parte de la Procuraduría Federal del Consumidor, esta ejercerá una jurisdicción especializada en la materia de Protección al Consumidor y de esta manera, se evitará el que las dispo-

siciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor queden sin aplicarse y por tanto que ya no resulte ineficaz la protección que pretende dar a la parte débil de la relación de consumo.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA GENERAL.

- Alvarez del Castillo, Enrique.- Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano.- Tomo I y II.- Primera Edición.- Editorial Manuel Porrúa, S.A.- México, 1978.
- Burgoa, Ignacio.- El Juicio de Amparo.- Cuarta Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1957.
- Margadant S., Guillermo Floris.- Derecho Privado Romano.- Undécima Edición.- Editorial Esfinge, S.A.- México, 1982.
- Mendieta y Núñez, Lucio.- El Derecho Precolonial.- Quinta Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1985.
- Mendieta y Núñez, Lucio.- El Derecho Social.- Tercera Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1980.
- Pallares, Eduardo.- Derecho Procesal Civil.- Novena Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1981 y 1986.
- Sánchez Cordero Dávila, Jorge A.- Coordinador.- La Protección del Consumidor.- Primera Edición.- Universidad Nacional Autónoma de México.- Editorial Nueva Imagen.- México, 1981.
- Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo.- Tomo I.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1981.
- Trueba Urbina, Alberto.- Derecho Social Mexicano.- Primera Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1978.
- Fix Zamudio, Héctor.- Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano.- Primera Edición.- El Colegio Nacional.- México, 1983.

LEGISLACION.

Constitución General de la República.

Ley Federal de Protección al Consumidor.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Código de Comercio.

Código Civil para el Distrito Federal.

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

OTRAS FUENTES.

Palomar de Miguel, Juan.- Diccionario para Juristas.- Primera Edición.- Mayo Ediciones, S. de R.L.- México, 1981.

Pallares, Eduardo.- Diccionario de Derecho Procesal Civil.- Decimoséptima Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1986.

Enciclopedia Jurídica Omeba.- Tomo I, Letra A.- Editorial Bibliográfica Argentina.

Opiniones de la Barra Mexicana sobre el Arbitraje Necesario.- Publicaciones de la Barra Mexicana.- México, 1933.

Revista JURIDICA Núm. 8.- Universidad Iberoamericana.- Julio de 1976, México, D.F.

Revista EL PORO, Organo de la Barra Mexicana de Abogados.-
Sexta Epoca.- Núm. 13.- Abril-Junio, 1978.- México, D.F.

Revista DOCUMENTACION JURIDICA, Secretaría General Técnica
del Ministerio de Justicia, Gabinete de Documentación y Pu-
blicaciones.- Núm. 18.- Abril-Junio, 1978.- Madrid, España.

Revista de INVESTIGACIONES JURIDICAS.- AÑO 2, Núm. 2, 1978.-
México, D.F.

Revista MEXICANA DEL TRABAJO .- Tomo I.- 8a. Epoca, Núm. 3.-
Septiembre-Diciembre, 1978.- México, D.F.

Revista PROCESAL, Instituto Mexicano de Derecho Procesal.-
Año 6, Núms. 1 al 6, 1977.- México, D.F.

Revista ANUARIO JURIDICO.- Volumen VII.- Universidad Nacio-
nal Autónoma de México.- 1980, México, D.F.

Revista de la FACULTAD DE DERECHO de la Universidad Nacional
Autónoma de México.- Tomo XIV.- Año 53.- Enero-Marzo, 1964.-
México, D.F.

Diario Oficial de la Federación de 7 de febrero de 1985.

Diario Oficial de la Federación de 4 de enero de 1989.