

108
2ej.

Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO



**LA PROTECCION ADMINISTRATIVA
DEL CONSUMIDOR EN EL CONTRATO
DE COMPRAVENTA**

TESIS PROFESIONAL

Que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

FABIOLA LORENA CALZADA ESCOBEDO



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

LA PROTECCION ADMINISTRATIVA DEL
CONSUMIDOR EN EL CONTRATO
DE COMPRAVENTA

I N D I C E

	PAGINA
- I N T R O D U C C I O N	1
CAPITULO I	3
1.1 HISTORICOS	4
1.2 JURIDICOS	8
A) BREVE REFERENCIA A LA PROTECCION DEL CONSUMIDOR.	9
B) BREVE REFERENCIA AL CONTRATO DE COMPRA VENTA Y SU REGULACION JURIDICA.	12
C) EL CONTRATO DE COMPRAVENTA EN EL DERECHO PUBLICO Y PRIVADO.	17
CAPITULO II	20
2.1 LA PROTECCION AL CONSUMIDOR EN OTROS PAISES	22
2.2 ORIGEN DE LA PROTECCION AL CONSUMIDOR EN MEXICO.	31
A) EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.	33

	PAGINA
B) LA REGULACION JURIDICA VIGENTE.	36
2.3 LA NECESIDAD DE REGULAR LA PROTECCION AL CONSUMIDOR.	38
 C A P I T U L O I I I	 40
- NATURALEZA JURIDICA DEL ORGANISMO DESCEN- TRALIZADO PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSU- MIDOR.	
3.1 ¿ QUE TIPO DE ENTIDAD ES LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR ?	41
A) ¿ ORGANISMO DESCENTRALIZADO ?	42
B) ¿ ES UNA AUTORIDAD ?	50
C) TRIBUNAL ADMINISTRATIVO	53
3.2 DIVERSOS CONCEPTOS ESSENCIALES:	58
CONSUMIDOR	-
PROVEEDOR	60
PROCURADOR	62
PROCURADURIA	-
3.3 NATURALEZA JURIDICA DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.	63

C A P I T U L O I V	64
- EL PROCEDIMIENTO DE PROTECCION AL CONSUMIDOR EN EL CONTRATO DE COMPRAVENTA.	70
4.1 ¿ ES UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO O ES UN AUTENTICO PROCESO INSTRUMENTAL ?	78
4.2 IRREGULARIDADES E INEFICACIAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LOS CONTRATOS DE COMPRAVENTA.	84
 C A P I T U L O V	 91
- PERSPECTIVAS DE LA PROTECCION AL CONSUMIDOR EN MEXICO.	-
A) ACTUALIZACION JURIDICA	92
B) PERSPECTIVAS DE LA PROTECCION AL CONSUMIDOR.	106
 C O N C L U S I O N E S	 110
 B I B L I O G R A F I A	 117

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

La incesante creación de normas legales que ha caracterizado - al sistema jurídico mexicano durante varias décadas, ha provocado - la existencia de disposiciones jurídicas de toda índole, que si - - bien muchas veces se rigen por principios diferentes, generalmente- propician divergencias en su aplicación al considerarlas como de de recho privado, de derecho público o del reciente llamado derecho so cial.

La tradicional y discutida separación entre el derecho público y privado resulta insuficiente, respecto de actos jurídicos regula- dos por la Ley Federal de Protección al Consumidor; aunque se ha re conocido la influencia y repercusión del derecho público en el pri- vado y viceversa, pero ahora más que una repercusión, se está ante- una directa regulación de carácter social en las enajenaciones de - bienes en la prestación de servicios, y en el uso y goce temporal - de los mismos.

De ahí que se deba hablar, aunque sólo sea para efectos prácti- cos y con referencia individualizada a la Ley Federal de Protección al Consumidor, de relaciones jurídicas ya sean públicas o privadas- pero que están públicamente controladas.

La estructura jurídica tradiciona l ha evolucionado en el presen- te siglo, más en el caso de México con las recientes reformas al po- der judicial, no obstante la situación del consumidor no ha pareci- do mejorar; por lo que el Estado a través de instituciones u orga- nismos descentralizados ha procurado la defensa de los particulares en el consumo.

La evolución del derecho se ha perfilado con una intervención cada vez más intensa de la Administración Pública en la esfera social, económica y cultural de los administrados, como una consecuencia del desarrollo.

Una de las razones para la realización de este trabajo es fundamentalmente llegar a conclusiones válidas que de alguna manera, sin pretender una crítica ociosa, resulten interesantes al lector y den base a la protección administrativa que se espera para el consumidor, a quien debe considerársele como un ente no sólo de derechos sino también de obligaciones.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES DE LA PROTECCION AL CONSUMIDOR.

1.1) HISTORICOS

1.2) JURIDICOS

- A) BREVE REFERENCIA HISTORICA DE LA PROTECCION AL CONSUMIDOR.
- B) BREVE REFERENCIA AL CONTRATO DE COMPRAVENTA Y/O SU REGULACION JURIDICA.
- C) EL CONTRATO DE COMPRAVENTA EN EL DERECHO PUBLICO.

ANTECEDENTES DE LA PROTECCION AL CONSUMIDOR.

1.1) HISTORICOS.

En el derecho romano surgen una serie de instituciones que han servido como fuente y base de nuestra legislación moderna, aportando una decisiva estructuración en las codificaciones civiles y mercantiles, así como posteriormente, en las leyes de protección al consumidor.

En Roma no existía un derecho protector del consumidor, pero el derecho civil romano contiene diversas tutelas que trataron de proteger al pueblo romano en relación al precio de mercancías, sancionándose severamente los abusos cometidos en los precios de bienes o servicios.

En los actos comerciales cada una de las partes debía cuidar de sus propios intereses por lo que hacían uso del regateo a través del cual se determinaban en definitiva los precios de bienes y servicios, estableciendo medidas protectoras en las relaciones contractuales, verbigracia, la tutela de la buena fé, la prohibición del dolo malo, las acciones derivadas de los vicios ocultos, el saneamiento para los casos de evicción y las constantes limitaciones a la usura, entre otros.

Ledesma Uribe opina que con el artículo 5° de la Ley Federal de Protección al Consumidor se suprime definitivamente la tolerancia secular que se había mostrado hacia el dolo bueno. Las actuales circunstancias de la oferta y la demanda con la característica

del viejo regateo que así lo aconsejaba.

Con los artículos 8, 10, 11, 12 y 13 del mismo ordenamiento - reafirman en diferentes hipótesis la exigencia imperativa de la - buena fé. A propósito del artículo 12, se recuerda a aquéllos - - "servi pilati" de la que habla Aulo Gelio que se vendían en el mer- cado con un gorro en la cabeza (pilus) para denotar al comprador - que no respondía del derecho enajenado para el caso de evicción.

Con el artículo 18 se hace referencia a aquélla disposición - establecida por el pretor a favor de quien hubiese cumplido con su obligación en un contrato innominado sin verse favorecido por la - contraparte. El pacto comisorio tácito que pasó al artículo 1949 del Código Civil vigente. El artículo 19 repite una vieja pres- - cripción romana en materia de error, mientras que los artículos 20 y 21 reafirman de nuevo la obligatoriedad de la buena fé en la con- tratación.

Los artículos 21, y del 23 al 29 de diferente modo, pero con- templando hipótesis homogéneas, reiteran diversas normas romanas - materia de intereses que quedaron bien delineados en tiempos del - derecho romano.

El artículo 30 comprende la " condictio sine causa " para el caso del pago de lo indebido. Y el artículo 31 nuevamente vuelve al pacto comisorio tácito que de manera tan magistral fué ideado - por el edil para proteger al comprador de una mercancía que adole- cía de vicios ocultos, norma extraída del edicto del edil que se -

encuentra presente en la legislación civil.

El artículo 32 se refiere a la ejecución forzada o indemnización para el caso de inexactitud en la medición de las mercancías.

En el derecho romano el error en la mercancía solía ser fuente de la rectificación correspondiente en la mayoría de los casos.

Una norma perfecta desde el punto de vista de su sanción, en ocasiones fué y ha sido considerada " plus quan perfecta ". El artículo 33 de la Ley Federal de Protección al Consumidor continúa en la misma dirección y el artículo 34 plantea la necesidad de establecer plazos breves en la duración de las acciones para mejor determinar el alcance de las situaciones de derecho.

El artículo 38 nos ubica en la época de apogeo de la literalidad en el deudor que no cafa en mora si el acreedor se negaba sin justificación a extenderle el recibo de pago.

El artículo 39 reitera una vez más, la vigencia de la buena fé, y los artículos, 40 y 41, recuerdan la efectividad de la causa objetiva del contrato. El artículo 48 sin presentar antecedentes en derechos anteriores a la época moderna, aprovecha una vieja experiencia en parte usada por los romanos, que consiste en el recurso de imponer alguna modalidad al perfeccionamiento del contrato para la mejor tutela de algún interés.

Por su parte el artículo 49 exige la correcta ostentación de la representación y el artículo 55 emplea la noción de responsabilidad civil aquiliana en beneficio del consumidor y la responsabilidad quasi contractual como resultado de la conducta " in eligendo " o " in faciendo " dentro del proceso comercial o industrial.

El artículo 56 exige el respeto a lo estipulado en el depósito. El artículo 63 atribuye facultades para combatir la lesión a la Procuraduría Federal del Consumidor; y el 64 reitera la necesidad de la buena fé y del uso del idioma nacional para asegurar la debida inteligencia de la publicidad, es decir, a contrario sensu excluye la posibilidad de error de hecho.

También el magistrado romano solía usar las medidas de apremio o sanciones que se incluyen actualmente en el artículo 66.

Los artículos 91, 92 y 97 establecen la función del recurso y de la cosa juzgada de idéntico modo al que se acostumbró en la Roma del procedimiento extraordinario en el que encontramos la médula del proceso contemporáneo. ¹

Se puede afirmar que el principal baluarte de la Protección al Consumidor, desde Roma ha sido la tutela de la buena fé.

1 José Ledesma Uribe, Bases Romanísticas de la Legislación Protectora del Consumidor, en Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. No. 11, Julio de 1979, p.p. 362 y 363.

1.2) JURIDICOS

La Procuraduría Federal del Consumidor es una derivación del ombudsman sueco-finlandés que ejercía funciones de representante de los ciudadanos afectados por actos de los funcionarios públicos cometidos en exceso de sus facultades.

No vale pues el ombudsman, como institución exclusivamente protectora de los consumidores, sino de los ciudadanos en general. En cambio, en el sistema anglosajón el consumer ombudsman realiza un papel específico que consiste en velar por los intereses de los consumidores.

A veces se piensa que el ombudsman es el jus civile, en el que los gobernados gozan de un sistema desarrollador de derecho administrativo. Ciertamente, la figura que se ha difundido con mayor rapidez en los países del common law, sin embargo, se originó en un país de jus civile (Suecia) y muchas otras naciones la han acogido, como Francia que la adoptó en 1973 bajo la mediación de la médiateur.

La tarea más importante que se atribuyó el cargo, en 1713, y ejercido por el Procurador supremo (Högste Ombudsman) era la de supervisar el cumplimiento de las leyes y reglamentos, cuidando que los servidores públicos desempeñen su trabajo adecuadamente.

Respecto a los controles judiciales, en nuestro país, históricamente los más antiguos, comunes y utilizados hasta que se inicia la etapa de la Protección Administrativa del consumidor, son el juicio civil ordinario y el juicio de responsabilidades.

A) BREVE REFERENCIA HISTORICA DE LA PROTECCION AL CONSUMIDOR

Varios países han legislado en materia de protección al consumidor, teniendo como fuente principal la necesidad de proteger al consumidor, en virtud de los abusos cometidos por los comerciantes. "En Alemania, la Ley contra la competencia desleal de 1909 reformada en 1970 prevé las asociaciones de consumidores, las que actúan en virtud de una afectación individual de sus miembros y en el colectivo según sus estatutos buscando la expedición de regulaciones generales". 2

En Estados Unidos de Norteamérica la protección tiene lugar desde la Ley de 1872 relativa a los actos fraudulentos de comercio. En 1887, la Ley Federal creó la comisión de Comercio entre los Estados, que reglamenta o fiscaliza el tráfico ferrocarrilero. En 1914 se creó la Federal Trade Commission para aplicar las leyes antimonopolísticas, la cual elaboró el Código para caracterizar la publicidad-engañososa.

Guido Alpa, señala que el movimiento de los consumidores "fue introducido en Europa desde Estados Unidos, donde se originó en 1928, con la fundación de una Organización conocida como "Consumer Unión" (Unión de consumidores).

2 Humberto Briseño Sierra, Minoría, Noveno Congreso Mexicano de Derecho Procesal, Revista de la Facultad de Derecho UNAM. Méx. 1984. p.p. 397, 399.

Y en cuanto a las primeras organizaciones de consumidores Guido Alpa dice: "en 1947 se creó en Europa el Consejo Danés del Consumidor - (Forbrugeraadet), primera organización privada de consumidores". 3

Recasens Siches nos refiere, que en Colombia un decreto en 1947 declara ilegal bajo sanciones penales, envases de medicamentos, alimentos y cosméticos, así como también cualquier clase de anuncio escrito u oral tendiente a animar a los consumidores a que crean que - esos preparados son los únicos eficaces e infalibles, y prohíbe de - igual modo cualquier propaganda que exagere las cualidades del producto respecto de su origen, fuente y método de preparación.

El mismo Recasens señala que "una nueva Ley sueca, promulgada en 1955, sobre las marcas y etiquetas de productos alimenticios, - dispone que es ilegal publicar en el envase o envoltorio del producto, o en anuncios, nada que contribuya a hacer creer que la mercancía vendida constituye algo diferente de lo que en realidad es". 4

3 Guido Alpa, La Protección del Consumidor en Europa, Modelo de Legislación estatal y Directiva de la Comunidad Económica Europea. Edit. Nueva Imagen, 1981, p. 23

4 Luis Recasens Siches, Derecho Protector de los Consumidores. Edit. Boletín del - Instituto de Derecho Comparado de México. México. Año X No. 29 1957.

"Dinamarca ha creado su Ombudsman del consumidor y en 1975 una oficina de reclamaciones para el mismo, mientras que el Reino Unido ha instituido un procedimiento especial de arbitraje para los reclamos pequeños". 5

Los antecedentes muestran evidencias de que la protección al Consumidor, de diversos países datan de fines del siglo pasado y han estado a favor de aumentar tal protección.

5 Ibidem. op. cit; p. 49

B) BREVE REFERENCIA AL CONTRATO DE COMPRAVENTA Y SU REGULACION JURIDICA.

El contrato de compraventa es de los más usuales y estadísticamente puede decirse que es de los más numerosos; su función económica es crear el medio de apropiación y disfrute de una riqueza - creada jurídicamente. En la actualidad, la compraventa es el medio primordial de la adquisición del dominio; constituye el prototipo de los contratos traslativos de dominio, e impone sus normas a los contratos que tienen ésta finalidad; aunque con modalidades de mayor o menor importancia, sirve de régimen a los contratos de permuta, donación, mutuo, sociedad, transacción y renta vitalicia.

Este contrato resultó de la evolución del trueque o permuta - cuando apareció la moneda como común denominador de los valores de cambio; en el derecho romano la venta, a diferencia del derecho moderno, tenía únicamente efectos obligatorios, es decir que no derivaba de ella ningún derecho real a favor del comprador sino sólo - obligaciones recíprocas entre las partes ya que el comprador no adquiría el "dominium" sobre la cosa, sino únicamente derechos de - crédito que podían hacerse valer exclusivamente frente al vendedor ya que quedaba obligado, ante todo, a entregar la cosa vendida al comprador. La entrega atribuía al comprador la pacífica posesión - de la cosa "habere licere" y el vendedor no se obligaba a transferir la propiedad, sino sólo a procurar la posesión pacífica, es - decir estaba obligado a un "facere" y no a un "dare" esto es, a hacer que el comprador saliera victorioso en el juicio posesorio que eventualmente un tercero le promoviera en su contra.

La pacífica posesión "habere licere", se atribuye mediante la "traditio" a la cual se distinguía de la otra "traditio" que implicaba transmisión de propiedad, por lo que la primera consistía en un "tradere" *vacua possessione*, es decir la entrega de una escueta posesión.

La compraventa actualmente está considerada como un contrato por medio del cual uno de los contratantes llamado vendedor se obliga a transferir la propiedad de una cosa o la titularidad de un derecho a otro, llamado comprador, quien se obliga a pagar un precio cierto en dinero (Art. 2248 C.C.). Por su naturaleza es un contrato traslativo de dominio, clasificado como bilateral, conmutativo, oneroso, nominado y generalmente consensual tratándose de bienes muebles, y formal cuando se trata de inmuebles.

Dentro de las especies de este contrato se distingue:

La compraventa voluntaria y la necesaria, diferenciadas en la espontaneidad del consentimiento del vendedor, en el segundo caso estamos frente a una fuerza jurídica coercitiva.

La compraventa privada o pública, según sea realizada entre las partes o en almoneda pública al mejor postor.

La compraventa judicial o extrajudicial según intervenga o no la autoridad judicial en la realización del contrato.

Compraventa civil o mercantil, siendo esta última la realizada con propósito de ejecución comercial o entre comerciantes.

Los elementos de validez y de existencia de la compraventa;

El contrato de compraventa debe reunir determinados elementos o requisitos para su perfeccionamiento. De acuerdo con la doctrina puede hablarse de elementos de validez como la capacidad general para contratar y para transmitir el dominio de la cosa, - en el caso del vendedor, y para adquirirlo, en el caso del comprador.

La forma, tratándose de bienes muebles no se requiere formalidad alguna como establece el artículo 2316 del Código Civil; -- sin embargo cuando versa sobre bienes inmuebles o derechos reales cuyo valor sea hasta de quinientos pesos deberá realizarse en documento firmado ante dos testigos y ratificado ante notario. Art. 2317 C. Civil. Si el valor excede de esa cantidad deberá realizarse en escritura pública, según dispone el art. 2320 del Código Civil, excepto cuando se trate de enajenaciones para la constitución del patrimonio familiar en los términos del párrafo segundo del art. 2317 del C. Civil. El objeto, se compone de la cosa y - el precio. La primera debe cumplir con los requisitos de ser lícita y estar dentro del comercio aa. 1894 y 1795 C.C.; el segundo deberá ser cierto y en dinero. Art. 2248 C. Civil.

La ausencia de vicios de la Voluntad, que se calificará de acuerdo a las reglas generales. Art. 1812 al 1823 del Código Civil.

Por lo que hace a los elementos de existencia en este contrato se tiene un acuerdo de voluntades con el objeto directo de celebrar un contrato traslativo de dominio y las modalidades a que se esté sujeto. El objeto indirecto se compone de la cosa y el precio.

Las obligaciones del vendedor son:

a) Transmitir la propiedad de la cosa o la titularidad del derecho, obligación que, por regla general, se cumple por efecto del contrato, excepto en los casos de compra de géneros a. 2015 C.C., - de cosas futuras o de esperanza aa. 2309, 2792, 2793 C.C; de los contratos sujetos a modalidades; o de la transmisión de títulos de crédito.

b) Conservar la cosa, el vendedor es deudor de la cosa y su pérdida en poder de éste se presume por culpa suya mientras no se demuestre lo contrario.

c) Entregar la cosa a. 2283 frac. I, a. 2292 del Código Civil, que puede ser real, jurídica o virtual. El primer caso se refiere a la entrega material, el segundo a la consideración legal de que ha sido recibida por el comprador y que la cosa ha quedado a su disposición. La legislación establece que la cosa deberá ser entregada en el estado en que se encontraba al perfeccionarse el contrato junto con los productos y frutos, en el tiempo y lugar convenido. A falta de convenio se deberá entregar la cosa 30 días después de la interpelación y el lugar donde se encontraba al momento de realizarse el contrato.

- d) Garantizar las calidades de la cosa y responder por los vicios ocultos, y
- e) Prestar la evicción.

Respecto a las obligaciones del comprador:

- a) Pagar el precio en el lugar, tiempo y formas convenidas como lo establecen los artículos 2293 y 2300 del Código Civil.,
- b) Las demás lícitas a que se haya obligado, artículo 2293 Código Civil.

Las modalidades del contrato de compraventa:

La compraventa a vistas, que se presenta doctrinalmente como una condición suspensiva; a. 2257 C. Civil;

La compraventa sobre muestras, es generalmente sujeta a término cuando no se tiene la cosa misma a la vista, a. 2258 del C. Civil.

La compraventa al acervo o a precio alzado;

La compraventa con pacto de no vender a persona determinada art. 2301 del C. Civil.

La compraventa con derecho de preferencia por el tanto, regulada en los artículos del 2303 al 2309 C. Civil, en donde el vendedor está obligado a ejercer su derecho dentro de los tres días tratándose de inmuebles, a partir del día en que el comprador le hace saber la oferta que tiene por la cosa.

La compraventa de esperanza establecida en los artículos 2309, 2792 y 2793 del C. Civil, que tiene por objeto la adquisición de los frutos que una cosa produzca en el tiempo fijado, tomando el comprador el riesgo para sí en caso de que no lleguen a existir, o bien los productos inciertos de un hecho que pueden estimarse en dinero;

La compraventa en abonos, técnicamente está sujeta a la condición resolutoria de que el comprador no pague puntualmente los abonos; y, la compraventa con reserva de dominio, prevista en los artículos 2312 a 2315 del C. Civil

C) EL CONTRATO DE COMPRAVENTA EN EL DERECHO PÚBLICO

Según ha quedado delimitado el concepto respecto de la compra-venta de derecho privado, corresponde ahora tratar brevemente la ma-nera en que se realiza en el derecho público.

La Administración Pública y los órganos del Estado en general-para efecto de realizar el cumplimiento de sus fines utiliza innume-rables instrumentos jurídicos en el desarrollo de sus actividades,-lo cual ha comprendido nuevas concepciones, ya sea para obtener de-los particulares los medios económicos y la prestación de servicios que requiere, o bien a través de contrataciones que ubican al Esta-do en su carácter de persona moral sujeta a las normas del derecho-común.

El Estado no siempre actúa en forma imperativa, sino que soli-cita de los particulares, ya sean personas físicas o morales, que -en forma conciente o voluntaria concurran a la realización de deter-minadas obras, ya produciendo o a la prestación de servicios, ya -sean personales o servicios públicos mediante el instrumento jurídi-co que constituyen los convenios y contratos, es decir, entre la Ad-ministración Pública y los particulares.

Según la doctrina predominante se aplican los principios del -derecho civil a los elementos de los contratos administrativos en -esto aunque no es posible afirmar la absoluta igualdad de las par-tes en un contrato de esta naturaleza pues si la Administración -Pública se sujeta a normas de Derecho Privado no deja de formar - -

parte del Estado y éste no pierde su personalidad de derecho público, toda vez que difícilmente pueden aplicarse al Estado los procedimientos de ejecución y apremio, que sí pueden invocarse entre particulares. Sa.

Los contratos de la Administración se presentan bajo dos formas distintas. Por una parte, la administración puede realizar sus negocios jurídicos con los particulares, tal como están regidos en el Código Civil, en efecto, la administración puede comprar un bien inmueble o mueble y puede vender productos del dominio privado del Estado; así tenemos que la transferencia de los bienes del dominio privado de la Federación está sujeta, en general a normas de derecho público; cuando la Federación vende los inmuebles del dominio privado esta venta se rige por normas de derecho público, con modalidades de derecho privado, así también serán de derecho privado las compraventas de bienes inmuebles o muebles que constituyan el patrimonio de establecimientos públicos descentralizados creados por la Ley Federal, excepto que sean asignados mediante el decreto respectivo.

A mayor abundamiento para los efectos de reglamentación de los contratos de compraventa en el derecho público, existen diversos ordenamientos jurídicos que lo regulen entre los que se destacan la Ley General de Bienes Nacionales publicada en el Diario de la Federación con fecha 8 de Enero de 1982, en sus artículos 12 fracciones II y IV, 13 y 14 en el capítulo de adquisiciones de bienes inmuebles.

Sa. Inmunidad del Estado artículo 4º Código Federal de Procedimientos Civiles.

los artículos 64, 65, 66, 67, 68, 69, 71 y 72 de la enajenación de los inmuebles del dominio privado, los artículos 78 y 79 de los muebles del dominio privado. La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de febrero de 1985, en sus artículos 10, 20, 22, 26, 27,30 y 32.

Al respecto es pertinente señalar que el artículo 10. párrafo segundo, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, establece que a falta de competencia específica de determinada Dependencia — del Ejecutivo Federal, corresponderá a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial la aplicación y vigilancia en la esfera administrativa de dicha Ley.

Respecto a los contratos de compraventa en el derecho público, como ha quedado asentado se ha establecido cuales son los ordenamientos jurídicos que regulan esas operaciones y las autoridades a quienes concierne el cumplimiento con los requisitos y formalidades correspondientes, y como consecuencia de ello se excluye a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y a la Procuraduría Federal del Consumidor.

C A P I T U L O I I

LA NECESIDAD DE PROTEGER AL CONSUMIDOR

2.1 LA PROTECCION AL CONSUMIDOR EN OTROS
 PAISES.

2.2 ORIGEN DE LA PROTECCION AL CONSUMI-
 DOR EN MEXICO.

 A) EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY
 FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMI
 DOR.

 B) REGULACION JURIDICA VIGENTE

2.3 LA NECESIDAD DE REGULAR LA PROTECCION
 AL CONSUMIDOR.

" El Estado ha dejado de ser un espectador de la vida social, para convertirse en el actor, no para absorber a la persona humana, sino para crear - las bases que permitan al hombre cumplir su destino absoluto". 6

LA NECESIDAD DE PROTEGER AL CONSUMIDOR

En concordancia con Mario de la Cueva, la incesante creación y evolución de las normas legales que ha caracterizado a nuestro sistema jurídico, ha provocado la existencia de disposiciones jurídicas de toda índole; muchas veces estructuradas por principios diferentes que propician divergencias en la aplicación de normas conceptuadas como de derecho privado, público o del reciente llamado derecho social. La Ley Federal de Protección al Consumidor, es un instrumento jurídico que no escapa de esta característica, de ahí que resulte importante estudiar esta necesidad como una realidad que el legislador plasmó en el derecho mexicano. Antes se analizarán algunos aspectos del derecho comparado que son, de alguna manera, factor determinante en el comportamiento social de nuestros tiempos.

6 Mario de la Cueva Testimonios sobre Mario de la Cueva. Homenaje al Dr. de la Cueva. Edit. Porrúa, México, 1992. p. 235.

2.1) LA PROTECCION AL CONSUMIDOR EN OTROS PAISES.

Es en Europa Occidental donde surgieron los primeros movimientos de protección al consumidor. "Estos se originaron tanto a nivel gubernamental como a nivel privado, dando así lugar a la creación de asociaciones de consumidores y departamentos o ministerios dentro de la estructura administrativa de los gobiernos". 7

En estos países se ha clasificado el contenido de una política respecto al consumo en dos grandes grupos. En el primero se comprenden las medidas tendientes a reglamentar ya sea los productos o servicios puestos a disposición de los consumidores, o bien las prácticas comerciales autorizadas para presentarlos. En el segundo grupo se incluyen los diferentes organismos públicos creados para proteger a los consumidores.

En la mayor parte de los países de Europa Occidental se han establecido disposiciones relativas al etiquetado, responsabilidad de los productores, condiciones de los contratos, disposiciones referentes a los bienes y servicios, educación del consumidor, condiciones de crédito, ventas a domicilio, etc.

En los últimos años la Comunidad Económica Europea se ha preocupado por la problemática de la defensa del consumidor en esa región y ha establecido un programa de acción sobre el consumidor con objetivos específicos y con ciertas áreas prioritarias, sobre la base de cinco derechos básicos del Consumidor a saber:

7 Revista del Colegio Nacional de Economistas. A.C. Conferencia pronunciada en el Colegio Nacional de Economistas. A.C. del 27 de Nov. de 1975.

- 1.- Derecho a la protección de su salud y seguridad,
- 2.- Derecho a la protección de sus intereses económicos;
- 3.- Derecho a la compensación por concepto de daños y -
perjuicios;
- 4.- Derecho a la información, y,
- 5.- Derecho a la educación, a su participación y repre-
sentación.

En el caso de la protección de la salud y la seguridad los bienes y servicios a disposición de los consumidores no deben ser dañinos a su salud y a su seguridad; el consumidor debe ser protegido - de las consecuencias de daños físicos ocasionados por bienes o servicios defectuosos; deberán indicarse las substancias utilizadas en la elaboración de alimentos y de ser posible, enlistar específicamente los ingredientes del empaque. Este deberá ser seguro evitando así la contaminación del alimento; los aparatos eléctricos similares deberán ser sujetos a los procedimientos de la Comunidad Económica Europea para ser autorizados.

Las principales áreas que tiene prioridad son los alimentos, - cosméticos y detergentes, automóviles, textiles, juguetes, substancias peligrosas, artículos que estarán en contacto con los alimentos, medicinas, fertilizantes e insecticidas, productos veterinarios y alimentos para animales,

En lo relativo al derecho que tiene el consumidor a ser informado, se considera que el comprador deberá tener a su disposición suficiente información para estar al tanto de las características básicas de los productos que se le ofrece como clase, canti-

dad, calidad y precio, así hará una selección racional y utilizar los artículos sin riesgo y reclamar la compensación en caso necesario.

La educación del consumidor deberá ser orientada a todos los niveles, desde niños hasta los adultos, para que los consumidores tengan el conocimiento necesario y puedan hacer su selección acertada y estar al tanto de sus derechos y responsabilidades. Esto implica que se deban realizar estudios coordinados sobre la educación del consumidor, entrenamiento a los educadores, así como, la información adicional distribuida por la Comunidad, incluyendo un reporte anual sobre el programa logrado en el campo de acción del consumidor.

En la participación y representación de los consumidores, se entiende que se hará mayor utilización de las organizaciones de consumidores y se elaborarán conjuntamente estudios comparativos de diferentes tipos de productos, se dará más representación y participación al consumidor.

La Protección al Consumidor en Francia.

En este país como en muchos otros intervienen diversas dependencias en la política sobre el consumidor. Sin embargo, son dos ministerios los que tienen mayor importancia y responsabilidad en ellos y estos son: el Ministerio de Economía y Finanzas y el de Agricultura.

En el primero existe la Dirección General de la Competencia

y los Precios, la cuál tiene entre otras funciones la de la protección e información de los consumidores; está encargada también del Instituto Nacional del Consumo y de la Coordinación de los programas de televisión que informan al consumidor.

En el segundo Ministerio existe el Servicio de Represión del Fraude y de Control de Calidad, encargado de la defensa de los intereses de los consumidores y de la defensa de la Salud Pública.

Por otra parte, el Consejo Nacional del Consumo, creado en 1966, ha desempeñado un papel muy importante en el proceso consumidorista en Francia; sus principales funciones son: realizar estudios comparativos de los productos y analizar en laboratorios su funcionamiento; informa, coordina y difunde entre el público los resultados de sus trabajos y realiza los estudios jurídicos necesarios para proteger al consumidor.

El Instituto publica el boletín "Actualidades del Consumidor" y la revista mensual "50 millones de consumidores" y tiene un programa diario en la televisión.

La Protección al Consumidor en Suecia.

Este país presenta un gran avance en la protección al consumidor, desde hace muchos años se han establecido leyes y órganos encargados de apoyar a los consumidores.

La legislación en los últimos años se ha visto reforzada por nuevas leyes de protección al consumidor; para los suecos los años

setenta, quizá sean conocidos como la "década del Consumidor".

Entre la legislación vigente de éste país podemos destacar -
las siguientes:

- Ley de actividades comerciales
- Ley de contratos contra términos contractuales impropios.
- Ley sobre ventas a domicilio.
- Ley sobre procedimientos legales simplificados.
- Ley de agencias de viajes.
- Ley sobre ventas al consumidor.
- Ley restrictiva de prácticas comerciales.
- Ley de control de precios.

Los órganos han sufrido diversas variantes y en 1973 se creó el Consejo Nacional para la política de Consumo, que fusionó a -
tres Instituciones: el cual tiene como atribuciones principales: -
investigar las necesidades de los consumidores; promover el desarrollo de las actividades municipales a favor de los consumidores. dirigir y apoyar la actividad de los llamados "Derechos de los Consumidores", examinar y evaluar los bienes y servicios disponibles en el mercado; estimular el uso del etiquetaje informativo; intervenir ante el comercio y la industria en sentido favorable a las -
necesidades y demandas de los consumidores; informar al público el resultado de las investigaciones y la legislación existente, así -
como todo aquello que sea de interés para el consumidor y la responsabilidad de la Comisión General de Reclamaciones.

El procurador para los consumidores "ombudsman", es nombrado - por el gobierno, representa al consumidor y tiene la facultad de - intervenir contra prácticas comerciales impropias, deshonestas, publicidad engañosa y términos contractuales impropios, sin necesidad de entablar proceso en tribunales.

Sus instrumentos legales son la Ley Reguladora de las Actividades Comerciales y la Ley Reguladora de las Condiciones de los Contratos. La primera tiene por objeto proteger a los consumidores - contra las falacias de la publicidad y otras prácticas de venta indebida. La segunda protege ante cláusulas abusivas en los contratos.

Cuando el "ombudsman" encuentra alguna anomalía en la aplicación de estas leyes, primero trata de corregirlas voluntariamente discutiendo con la persona o empresa que considera responsable en - caso de que no sea posible corregir la violación mediante acuerdo - voluntario turna el caso al tribunal de mercados.

El tribunal de mercados representa a los consumidores, trabajadores y patrones. Establece las sanciones a los transgresores de - de la Ley y sus disposiciones son inapelables.

La comisión General de Reclamaciones tiene el propósito de examinar todas las quejas que presentan los consumidores sobre bienes y servicios y hace recomendaciones a los fabricantes y comerciantes para que corrijan los abusos que han cometido. Sin embargo sus - poderes son limitados, dado que sus decisiones son sólo - -

recomendaciones, por lo que los responsables no son obligados a cumplirlas.

La Protección al Consumidor en Bélgica.

El 20 de febrero de 1964 se creó dentro del Ministerio de Asun-
tos Económicos el Consejo del consumo que integra a agrupaciones re-
presentativas de los consumidores y cuya misión esencial consiste
en proporcionar al gobierno recomendaciones en aquéllos problemas -
que afecten los intereses de los consumidores.

Este consejo es un organismo de diálogo, ya que, al lado de -
los representantes de las organizaciones de consumidores, tales co-
mo sindicatos, cooperativas de consumo, asociaciones familiares y -
uniones de consumidores, tienen acceso representantes de los secto-
res productivos, comerciales y de diversos Ministerios Gubernamenta-
les. Existen otras comisiones en las que también tiene participa-
ción los representantes de los consumidores, como la Comisión Con-
sultiva para la Venta y el Prestámo Personal a Plazos, la Comisión
para la Regulación de Precios y el Comité Consultivo en Materia de
Artículos Alimenticios.

La Protección al Consumidor en Alemania.

La política respecto a los consumidores depende de varios mi-
nisterios, entre ellos el Ministerio Federal de Economía y Finanzas
y el Ministerio Federal de la Alimentación, la Agricultura y la Sil-
vicultura.

Los coordina un comité y tiene también numerosos grupos privados.

La Protección al Consumidor en Noruega.

Tiene el ministerio de Asuntos de Consumo y Administración Gubernamental creado en 1972, es el encargado de actuar en defensa del consumidor.

La Protección al Consumidor en Italia.

Del Estado, la Dirección General de la alimentación del Ministerio de la Agricultura y los Ministerios de Salud y de Industria.

Organizaciones privadas, La Unión Nacional de los Consumidores creada en 1955.

La Protección al Consumidor en los Estados Unidos de Norteamérica

En este país existe, quizá, la legislación, instituciones y organizaciones, tanto públicas como privadas más completa en materia de defensa del consumidor.

Interviene diversas organizaciones privadas y oficinas públicas de las cuales señalaremos las más representativas. En el campo gubernamental veinticuatro dependencias del ejecutivo intervienen directa o indirectamente en aspectos sobre la defensa del consumidor.

la Legislación vigente es muy amplia e inclusive leyes tales como - la Ley Federal sobre alimentos, cosméticos y medicamentos, la Ley - Federal sobre substancias peligrosas y la Ley sobre empaquetado, - etc.

La Protección al Consumidor en Canadá.

Este país creó un órgano a nivel ministerial con funciones destinadas al consumo y a las empresas, teniendo como objetivo fundamental la elaboración de nuevas leyes y reglamentos así como el estudio y ejecución de programas sobre el consumo y la información sobre puntos de interés a la población.

2.2) ORIGEN DE LA PROTECCION AL CONSUMIDOR EN MEXICO.

Por lo que se refiere a los antecedentes más remotos nacionales, se pueden mencionar a las Ordenanzas de ensalladores de 1649 - 1651 g , que aunque expedidas para el Perú, contienen cláusulas que son de interés, tanto por los detalles que encierran, como por la posibilidad de que hayan sido observadas en México. El capítulo - XXV de las mismas se refiere al uso de marcas y de él merece reproducirse la siguiente cláusula:

"Ordenamos que cada platero que labore piezas de oro o plata - tenga su marca particular, la cual manifieste ante la justicia o es - cribano del cabildo del lugar a donde residiere y esta marca la - eche y ponga en las piezas que labrare, para que si se hallaré no - estar de la Ley, que debe tener la plata y oro, se proceda contra - el platero por todo rigor de derecho y éste capítulo harán pregonar los ensalladores mayores en todas las ciudades, villas y lugares - donde fuere habitar, llevando para ello orden especial del Virrey".

Cabe mencionar que las piezas de plata debían llevar tres mar - cas de la marca o remache del quinto que comprobaba el pago de los impuestos, la marca del ensallador para indicar la Ley del metal y la marca del artífice, junto con su nombre, para evitar fraudes. Menciona Rangel Medina que es curioso advertir que la mayor parte - de la plata labrada que se ha encontrado de esa época, no ostenta - todos los signos obligatorios referidos, omisión que se ex -

plica por la frecuencia con que los plateros defraudaban al fisco y por no contribuir a la belleza de las piezas, eran objetadas por los clientes.

Ovalle Fabela señala que "en los países subdesarrollados como México, tal protección no había tenido manifestaciones importantes. "... el fenómeno de la inflación hizo, sin duda más evidente la necesidad de diseñar instrumentos jurídicos que no sólo entrarán el crecimiento especulativo de los precios, sino que también procurarán el cumplimiento eficaz de los derechos y obligaciones generados de las operaciones celebradas entre consumidores y comerciantes..."⁹

Por otra parte el Código de Comercio de 1889 actualmente en vigor regula los contratos mercantiles y, por tanto, es un antecedente indirecto, así como también el Código Civil para el Distrito Federal en vigor, contiene disposiciones relacionadas con la Ley Federal de Protección al Consumidor, en el que se hace referencia a la compraventa a plazos art. 2255, al de la compraventa de consumo necesario, art. 2267, lo relativo a la compraventa en abonos 2310, contempla los efectos de la rescisión en la compraventa, art. 2311, asimismo en la compraventa con reserva de dominio. Art. 2315.

Ahora bien, el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prohíbe los monopolios, el acaparamiento de artículos necesarios de consumo, y la "...ventaja exclusiva inde

9 José Ovalle Fabela. Algunos problemas de la protección al Consumidor en México, Vol. V 1979 p. 38.

bida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social..."; Asimismo constituye otro antecedente la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia Económica del 30 de diciembre de 1950, que se refiere a la producción o distribución de mercancías así como los servicios de artículos alimenticios de consumo general con facultades para el ejecutivo de imponer precios máximos al mayoreo o menudeo.

Ovalle Fabela, dice que "el 2 de octubre de 1974 se expidió un decreto presidencial para regular los precios de determinadas mercancías, sujetando a algunas de ellas al régimen de precios máximos y a otros al método más flexible de fijación de precios por variación de costos". 10

A) EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

Dentro de las nuevas ramas del Derecho Social se puede ubicar la protección al consumidor, partiendo de la premisa de que los sujetos de las relaciones producción-consumo o patrón-trabajador, son desiguales y se encuentran en un plano de subordinación y desprotección.

Por eso se expide todo un cuerpo jurídico tutelador del sujeto más débil e inferior a fin de poder elevarlo a un plano más alto de igualdad frente a su contraparte, es decir nivelar las relaciones contractuales celebradas entre proveedores y consumidores,

10 José Ovalle Fabela, *Ibidem*, op. cit. p. 39

constituyendo con esto la protección social.

En la exposición de motivos de la iniciativa de Ley, el entonces titular del Ejecutivo Federal, expresó que era propósito de dicha Ley " Trasladar al ámbito del Derecho Social la regulación de algunos aspectos de la vida económica, en particular de los actos de comercio, que tradicionalmente han sido regidos por disposiciones de Derecho Privado ".

Por su parte el Licenciado Dionisio J. Kaye, explica las causas que generaron la creación de esta Ley de la siguiente manera: "La exposición de motivos de la Ley señala que desde el proceso inflacionario mundial iniciado en 1970, cuando la OPEP decidió aumentar los precios del Petróleo, iniciándose así lo que se denomina "Crisis de energéticos", comenzó a incidir en nuestro país; las organizaciones de trabajadores plantearon al Ejecutivo Federal, la urgencia de tomar medidas tendientes a la Protección del poder adquisitivo de los grupos de menor ingreso, asimismo se destacó el programa de múltiples acciones sociales, administrativas y legislativas propuestas desde el año de 1973; la política salarial, para acrecentar el ingreso real de los trabajadores, así El Comité Nacional Mixto de Protección al Salario preparó un proyecto de Ley que contemplaba las medidas tomadas hasta la fecha y que protegían al consumidor, mediante normas irrenunciables fundadas en el principio de veracidad y como consecuencia, establecer el principio de transparencia en los contratos, la efectividad de las garantías de productos y servicios, etc.

No puede dejarse de comentar que dicho "Comite Nacional Mixto de Protección al Salario" establecio que existen en nuestro país un sinnúmero de Leyes cuya observancia y cumplimiento depende en última instancia, de la conciencia existente en una colectividad para hacerla cumplir; la propia establece los medios y las autoridades que propician su cumplimiento, por lo que deben utilizarse con la conciencia de que su eficacia sólo depende de su necesaria y racional utilización, de otra manera, la protección al consumidor se convertiría en letra muerta". 11

El día 5 de febrero de 1975 al entrar en vigor la Ley Federal de Protección al Consumidor, el entonces Secretario de Industria y Comercio ahora Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Licenciado José Campillo Sainz dijo: "No queremos que el hombre valga por lo que consume, ni que su jerarquía social se base en los productos que posee. Queremos que el hombre en un nuevo encuentro consigo mismo esté más cerca del hombre que de las cosas".

Esta idea encierra la filosofía del bien del hombre para el hombre, siendo lo más relevante del espíritu de la Ley Federal del Consumidor.

Por lo que enaltece el propósito de los legisladores de ocuparse, como se demuestra con la Ley de las clases marginadas, ya que es una tarea colectiva la realización de la Justicia que es una responsabilidad de todos.

11 Ley Federal de Protección al Consumidor e iniciativa de la misma. Textos revisados por el Lic. Emilio Ruz Avila, Edit. Ruz. México, D.F. 5 de marzo de 1976. Pág. 3.

B) LA REGULACION JURIDICA VIGENTE.

La Ley Federal de Protección al Consumidor publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de Diciembre de 1975, sufrió reformas el 7 de Febrero de 1985, en la que se otorgan a la Procuraduría Federal del Consumidor más facultades de sanción asimismo se adicionan más artículos y se reforman otros.

En la actualidad la citada Ley comprende trece capítulos, - primero se contienen las definiciones y competencias; en el segundo se habla de publicidad y garantías; en el tercero de las operaciones a crédito; en el cuarto de las responsabilidades por incumplimiento; el quinto se dedica a los servicios; el sexto regula las ventas a domicilio; el séptimo de las disposiciones generales; 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; en el décimo primero de la inspección y vigilancia; en el décimo segundo de las sanciones; y, el décimo tercero de los recursos administrativos.

De lo anterior se desprende que este cuerpo legal comprende dos partes principales, la primera que llega hasta el artículo 46- y atañe a las operaciones mercantiles y la segunda que se refiere a la estructura administrativa y su competencia.

En relación a las operaciones mercantiles se observan cuatro divisiones: características de proveedor, consumidor; la segunda pone atención en la publicidad y garantías; en la tercera se explican operaciones de crédito y la regulación del incumplimiento,

y la última, se subdivide en tres partes, los servicios, obligaciones de hacer, ventas a domicilio y las disposiciones generales sobre sanciones, prohibiciones y responsabilidades.

En cuanto al sector estructural, se distingue entre la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor.

2.3) LA NECESIDAD DE REGULAR LA PROTECCION AL CONSUMIDOR

Podemos decir que la afirmación que comunmente se hace en el sentido de que el consumidor es el soberano y dictador de la vida económica en un país con una economía de mercado, es simplemente sencillamente inexacto puesto que en ella el consumidor frecuentemente es manipulado, sujeto de arbitrariedades, de abusos y prácticas inequitativas y desproporcionadas, en los que de hecho tiende a ser una economía de consumo, que es manejada colectivamente por grandes intereses en donde el consumidor viene a ser en realidad la parte más débil.

El consumidor, y no perdamos de vista que todos lo somos, suele ser inducido a comprar a través de una propaganda que no siempre lo lleva a adquirir lo que más conviene a la economía de su familia; se le crean hábitos de consumo que la mayor parte de ellos no corresponden al nivel de desarrollo de nuestro país, sino que simplemente son imitaciones extralógicas de países mucho más ricos o más desarrollados que nuestro país, sino que simplemente, tienden a crear, inclusive, una sociedad dual, en donde unos consumen artículos sumamente caros, complejos y delicados, mientras otros no tienen acceso a ellos o descuidan aquello que les es indispensable, para subsistir, o se encuentran con que tienen que aceptar las condiciones que se les fija por quienes les venden un producto o por quienes les ofrecen la prestación de un servicio.

También es necesario mencionar por otra parte que el incremento en la demanda de artículos básicos derivado del aumento de

población, ha creado la necesidad de reorientar el aparato productivo hacia la satisfacción de los requerimientos más urgentes de las mayorías populares.

Ha sido preocupación universal, tanto de los particulares como de los gobiernos, reglamentar las relaciones entre los proveedores y consumidores de productos y servicios, orientándolos a proteger la parte más débil de estos contratantes, los consumidores.

Por lo que la Ley Federal de Protección al Consumidor no es un elemento aislado de la política económica que, para asimilar los efectos perjudiciales de la inflación, ha implantado el gobierno de México. Esta Ley viene a enmarcarse dentro de un contexto general de la defensa de los particulares consumidores, y especialmente, de los grupos mayoritarios.

C A P I T U L O I I I

NATURALEZA JURIDICA DEL ORGANISMO DESCENTRALIZADO, PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

3.1) ¿ QUE TIPO DE ENTIDAD ES LA PROCURADURIA
FEDERAL DEL CONSUMIDOR ?

a) ¿ ORGANISMO DESCENTRALIZADO ?

b) ¿ ES UNA AUTORIDAD ?

c) TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

3.2) DIVERSOS CONCEPTOS ESCENCIALES:

CONSUMIDOR, PROVEEDOR, PROCURADOR, PROCURADURIA.

3.3) NATURALEZA JURIDICA DE LA PROCURADURIA FEDERAL
DEL CONSUMIDOR.

Como instrumento para hacer efectiva la aplicación de la Ley se establece a la Procuraduría Federal del Consumidor, como un organismo autónomo encargado de cuidar el cumplimiento de las normas tutelares de los consumidores, de representarlos colectivamente y, por tanto, a los intereses de la sociedad, asimismo, servir como conciliador o árbitro entre consumidores y proveedores, cuando así lo convengan las partes; por lo que resulta importante determinar la naturaleza jurídica de la Procuraduría para encuadrarla en la rama del derecho que le corresponde.

A este respecto el artículo 57 de la Ley Federal de Protección al Consumidor señala:

"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".

De acuerdo con la definición anterior se destacan los siguientes elementos a saber:

- a) Organismo Descentralizado.
- b) De servicio social.
- c) Con funciones de autoridad.
- d) Personalidad jurídica y Patrimonio propio.

En primer término se analizarán los conceptos doctrinarios y de la legislación respectiva de tales figuras para concluir, — cuales elementos le son efectivamente inherentes y cuales no.

a) ¿ ORGANISMO DESCENTRALIZADO ?

Analizaremos si de acuerdo con lo que establece la Ley en realidad se trata de un organismo descentralizado desde el punto de vista teórico conforme a la legislación respectiva que precisa de las notas propias de todo organismo descentralizado en el derecho positivo mexicano, es decir la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y la nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales.

De acuerdo con la doctrina este concepto se define así:

" Por organismo descentralizado entendemos aquéllos creados por el Estado para realizar sus fines específicos, sin desligarse de la orientación gubernamental, ni de la unidad financiera, del mismo, se procura asegurar su autonomía orgánica y financiera, — dándole los elementos necesarios para su desenvolvimiento y los controles para mantener unidad y eficacia de su desarrollo, sobre la base, de la constitución de un patrimonio con bienes de la federación, para la prestación de un servicio público y la realización de otros fines de interés general ". 12

Gabino Fraga al referirse a la descentralización señala que ésta "ha obedecido, en unos casos, a la necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la conciencia de dar mayor eficacia a la gestión de intereses locales, para lo cual el Estado, -

12 Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, S.A. 5a. Ed. México, 1972, p-p. 595 y 596.

constituye autoridades administrativas cuyos titulares se eligen - por los mismos individuos cuyos intereses se van a ver comprometidos con la acción de dichas autoridades. En otros casos, la naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar la administración, la obliga a sustraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados y los encomienda a elementos que tengan la preparación suficiente para atenderlos. Por último ocurre - con frecuencia que la administración se descarga de algunas de sus labores, encomendando facultades de consulta, de decisión o de ejecución a ciertos organismos constituidos por elementos particulares - que no forman parte de la misma administración.

Comprendiendo a esos propósitos, la descentralización ha adoptado tres modalidades diferentes que son:

- a) Descentralización por región;
- b) Descentralización por servicio; y
- c) Descentralización por colaboración . 13

a) La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los - intereses colectivos que corresponden a la población radicada en - una determinada circunscripción territorial.

b) La descentralización servicio, señala que es cuando el Estado tiene encomendada la satisfacción del orden general, que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tienen una preparación especial.

Los servicios que con ese objeto se organizan conviene des—prenderlos de la Administración Central, tanto para ponerlas en —manos de individuos con preparación técnica que garantice su efi—caz funcionamiento, como para evitar un crecimiento anormal del —poder del Estado del que siempre se sienten celosos los particula—res. La forma para conseguir ese propósito es dar independenciam—al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su —autonomía.

Al mismo tiempo como se trata de realización de atribuciones del Estado, este no puede prescindir del ejercicio de ciertas fa—cultades respecto de la organización que establezca. No serán —esas facultades las que lleve consigo la relación jerárquica pro—pia de la centralización administrativa, pero sí, al menos, las—que sean necesarias para organizar la unidad del poder público.

c) La Descentralización por colaboración, constituye una mo—dalidad particular del ejercicio de la función administrativa con—caracteres específicos que la separan notablemente de los otros —tipos de descentralización. La descentralización por colabora—ción se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor ingerencia—en la vida privada y cuando por consecuencia se le van presentan—do problemas para, cuya resolución se requiere una preparación —técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados—administrativos de carrera. Para tal caso y ante la imposibili—dad de crear en todos los casos necesarios organismos especializa—dos que se encargarían considerablemente de la tarea y de los pre—

supuestos de la administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa.

De esta manera la descentralización por colaboración viene a ser una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.

Considero que actualmente no es operante en nuestro país esta clasificación, considerada como tradicional de la doctrina - - francesa, al respecto Acosta Romero opina que:

"El que un organismo preste servicios públicos, no es característica definitiva para considerarlo descentralizado (el Departamento del Distrito Federal presta muchos servicios y no tiene esa naturaleza); el municipio es una estructura político administrativa y, técnicamente, no tiene nexos con la Organización Centralizada Federal, o local, desde el punto de vista jerárquico y, además el propio municipio puede tener en su organización las formas centralizada, desconcentrada o descentralizada por región, -- desde un punto de vista administrativo.

Por cuanto hace a la descentralización por Colaboración, se debe distinguir entre la Organización del Estado y la de los particulares y aunque estos, en ciertos casos, realicen actividades de interés público es muy discutible y dudoso que se pueda considerar como una forma de organización descentralizada de la Administración Pública". 14

14 Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, Edic. 5a. Méx. 1986 p.283 .

Asimismo y en relación a las Instituciones Descentralizadas por servicio Serra Rojas, dice: "La creación de una Institución debe -- hacerse siempre por el Estado y por medio de una Ley expedida por -- el Congreso de la Unión, es decir por normas de carácter general, -- formal y materialmente legislativa. Siendo que las formas de la -- descentralización por servicio obedecen a razones de orden técnico, financiero y funcional, que descarga a la Administración de nuevas tareas y no a factores políticos como en la descentralización Administrativa territorial o por Región. 15

"La descentralización tiene como finalidad disminuir los efectos derivados de que un solo órgano lleve todas las funciones administrativas que le correspondan al Estado". 16

Acosta Romero dice la descentralización administrativa, existiendo cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado o que es de interés público, para desarrollar:

- 1.- Actividades que competen al Estado,
- 2.- O que son de interés general en un momento dado,
- 3.- A través de organismos creados especialmente para ello dotados de:
 - a) Personalidad jurídica,
 - b) Patrimonio propio,
 - c) Régimen jurídico propio.

15 Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, cp. Cit., p. 599

16 Benjamín Villegas Basavilbazo, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, S.A. 3a. Edic. 1974, p.p. 104 y 105.

"La mayoría de los organismos descentralizados desarrollan una actividad político-administrativa y ese carácter también lo tienen los funcionarios públicos que lo integran, ya que sus nombramientos son hechos por el Ejecutivo Federal directamente, asimismo tienen la obligación de acudir al Congreso, cuando alguna persona de sus cámaras requiera de informes relacionados con los asuntos del organismo que dirigen o se discuta alguna Ley de su rama (artículo 93 - Constitucional)". 17

Suscribiendo la opinión de Acosta Romero acerca del concepto de organismo descentralizado, observaremos las siguientes características:

- 1.- Son creados invariablemente, por un acto legislativo, o sea la Ley del Congreso de la Unión, o bien por decreto del Ejecutivo.
- 2.- Tiene régimen jurídico propio;
- 3.- Tienen personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo.
- 4.- Denominación;
- 5.- La sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial;
- 6.- Tienen órganos de Dirección, Administración y Representación.
- 7.- Cuentan con una estructura administrativa interna;
- 8.- Cuentan con patrimonio propio;
- 9.- Objeto;
- 10.- Finalidad.

17 Acosta Romero, Teoría General del..., op. cit., p. 230

Puede agregarse a lo anterior, que forman parte del gobierno, entes jurídicos públicos, es decir, los organismos descentralizados no están a cargo de los particulares, siendo ocioso el entrar al estudio sobre éste aspecto.

Ahora bien, antes de analizar si la Procuraduría Federal — del Consumidor reúne los requisitos de Organismo Descentralizado — desde el punto de vista jurídico, se analizará que expresa la Ley al respecto:

La práctica Administrativa en México, y la Ley recientemente derogada para el control por parte del Gobierno Federal de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (D.O. de 31 de Dic. de 1970), al igual que sus antecedentes, las Leyes de similar denominación de 1947 y de 1966, en su artículo 2o. prevé que el Ejecutivo Federal por Decreto puede crear Organismos Descentralizados.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales, publicada en el D.O. de la Federación el 14 de mayo de 1986, excluye de acuerdo con el artículo tercero de su aplicación entre otros organismos a la Procuraduría Federal del Consumidor.

En el capítulo II de la Ley referida (LFEP) en su artículo 14 establece: "Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

1.- La realización de actividades correspondiente a las áreas estratégicas o prioritarias;

- 2.- La prestación de un servicio público o social; o
- 3.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

A continuación se determinará si la Procuraduría Federal del Consumidor reúne las características mencionadas.

La Ley Federal de Protección al Consumidor fué expedida por una Ley del Congreso, de conformidad con el artículo 73 fracción X de la Constitución; creando dentro de su capítulo octavo a la Procuraduría Federal del Consumidor.

En el artículo 57 de éste ordenamiento legal, establece por ministerio de Ley que la Procuraduría Federal del Consumidor tendrá personalidad Jurídica propia y patrimonio propio, es decir que los bienes que integran al mismo son aportados por el Gobierno Federal como se reconoce en la Ley, y especialmente hace referencia a que se trata de un organismo descentralizado.

El artículo 58 de la Ley de la materia establece que el domicilio de la Procuraduría será el de la Ciudad de México y se establecerán delegaciones en todos y cada uno de los Estados así como los lugares en que se considere necesario. Asimismo el artículo 59 de la Ley en comento asigna a la Procuraduría Federal del Consumidor dentro de sus atribuciones, el desempeño de la labor que tiene como representante de los consumidores, para la defensa de sus derechos e intereses ante personas físicas y morales de carácter público y privado que provean de bienes y servicios y, en igual sentido, ante autoridades jurisdiccionales previo mandato de -

los consumidores cuando se trate de intereses colectivos, está desempeñando una función específica de servicio social.

De lo expuesto, se puede concluir que la Procuraduría Federal del Consumidor reúne las características señaladas de acuerdo con lo expresado por Acosta Romero, enmarcándose dentro del supuesto de Organismos Descentralizados desde un punto de vista teórico y legal.

Tal y como corresponde a todas las características que se han enunciado al respecto de la Naturaleza Jurídica de la Procuraduría ésta reviste todos los requisitos propios de una autoridad — como se podrá advertir en la siguiente explicación:

b) ¿ ES UNA AUTORIDAD LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR ?

El maestro Ignacio Burgoa opina que "autoridad es el órgano estatal investido de facultades de decisión y ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción en general de hecho jurídicos, con trascendencia particular y determinada, de — una manera imperativa" 18

"Para los efectos del amparo, la Suprema Corte de Justicia — de la Nación ha establecido que el término autoridad corresponde a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen". 19

18 Ignacio Burgoa. El Juicio de Amparo, 5a. Edición. Edit. Porrúa, S.A. México, — 1966, p.p. 298 y 299.

19 Tesis Jurisprudencial núm. 74; legible en la página 115 del apéndice del Semanario Judicial de la Federación, fallos de 1917 a 1965.

"Cuando las facultades otorgadas a un órgano - señala Gabino Fraga - implican el poder de decisión y ejecución, es decir la autorización para realizar actos de naturaleza jurídica que afectan la esfera social de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, se tiene el concepto de autoridad".

Afirma el maestro Fraga que "los órganos de la Administración que tienen el carácter de autoridades, pueden concentrar en sus facultades las de decisión y ejecución, aunque sus determinaciones se lleven a cabo por otro órgano diferente". 20

Por lo tanto, puede concluirse que autoridad es aquél órgano estatal, investido de decisión o ejecución cuyo desempeño conjunto o separado produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas dadas dentro del Estado, o su alteración o afectación, todo ello - en forma imperativa.

En suma, suscribiendo los criterios anteriores los órganos del Estado que cuenten con facultades de decisión y ejecución así como del auxilio de la fuerza pública que debe tener toda autoridad para que se le considere como tal, ya sea una u otra o ambas.

Puede afirmarse que la Procuraduría Federal del Consumidor es una autoridad, en virtud de que está dotada de la facultad de decisión y ejecución y cuenta con el auxilio de la fuerza pública, como se destaca principalmente en lo previsto por el artículo 86 de la Ley correspondiente que a la letra dice: "Las infracciones a lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones derivadas de

20 Gabino Fraga Derecho Administrativo, op. Cit., p. 329.

ella serán sancionadas por la autoridad competente con:

1. 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 obedezca el mandato respectivo.

II. Clausura temporal hasta por 60 días;

III. Arresto Administrativo hasta por 36 horas;

IV. Las previstas por los artículos 53 y 54 para los casos a que los mismos se refieren"

Es pertinente comentar sobre este precepto, que la Procuraduría Federal del Consumidor, ejerce sus atribuciones de decisión y ejecución con diversas limitaciones de competencia, toda vez que la ejecución de las multas se realiza por los órganos fiscales correspondientes, en cambio, las clausuras las ejecuta por conducto de su Dirección General de Apoyo Técnico, cuando se quebranta, especialmente lo establecido por el artículo 87 segundo párrafo de la Ley.

Del arresto administrativo, a la fecha no se tienen antecedentes de que dicha Procuraduría haya ejercido esta facultad, la cual en todo caso se debe apegar a lo prescrito en el artículo 21 constitucional que determina la formalidad que debe seguirse para hacer efectiva la sanción sobre este particular es pertinente destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para los efectos del arresto administrativo primero se debe multar al infractor y en caso de no pagar la infracción se podrá permutar por arresto administrativo.

Por lo que hace a la sanción a que se refiere la fracción IV- del artículo 86 de la Ley, no se tiene conocimiento que a la fecha se haya hecho efectiva.

De igual manera, puede decirse de las sanciones enumeradas - en el artículo 87 segundo párrafo de la Ley de referencia. En conclusión tenemos que el ejercicio de la facultad de ejecución de la Procuraduría Federal del Consumidor es directa o subrogada, entendiéndose por las primeras, las que efectúa la propia Institución - (clausuras) y por subrogadas a aquéllas que ejercita otra autoridad.

c) TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

No obstante las reformas realizadas a la Ley Federal de Protección al Consumidor en febrero de 1985, los procedimientos seguidos ante este órgano de la Administración Pública no cambiaron de manera integral. Por lo que considero necesario desarrollar el cuestionamiento planteado a efecto de lograr un criterio uniforme y objetivo que delimite en forma precisa su competencia.

Considero preciso analizar el concepto de Tribunal en varias de sus acepciones con el objeto de analizar si la Procuraduría Federal del Consumidor puede ser considerada como un tribunal administrativo.

El concepto generalizado sobre tribunal en su acepción más amplia se considera como "el cuerpo de Jueces y Magistrados encargados de la Administración de Justicia". 21

21 Eduardo Pallares, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Edit. Porrúa, S.A. - México, 1977 . p. 775 .

Y en estricto derecho se afirma que es el "lugar destinado a los Jueces para la administración de justicia y para pronunciar — sentencias" 22

La doctrina mexicana sostiene las siguientes tesis: "el tribunal administrativo puede ser definido desde dos diversos ángulos: el formal y el material.

Desde el ángulo formal se atiende a la especialidad o no de los órganos que conocen las disputas del actuar administrativo.

Cuando existe esa especialidad se habla de los Tribunales Administrativos.

Desde el ángulo material se atiende a la existencia de una — controversia entre el particular afectado y la administración.

Según el criterio material, existirá tribunal administrativo si se dan los elementos apuntados en la definición aunque quien conozca del asunto sea un órgano del Poder Judicial ordinario. 23

Andrés Serra Rojas establece que "lo característico del tribunal Administrativo, ya sea ante la autoridad Judicial o ante la — autoridad Administrativa independiente, estriba en la existencia — de un litigio entre los particulares y la Administración". 24

Nava Negrete indica que "en un procedimiento Administrativo — promovido ante el Tribunal por los administrados o la Administración Pública y contra actos de ésta última ante órganos jurisdiccio

22 Idem; p. 775

23 Cobino Fraga, Derecho Administrativo, op. Cit., p. 472

24 Andrés Serra Rojas Derecho Administrativo, op. Cit., p. 1121.

nales, es decir es creado el Tribunal tanto para una defensa de los derechos de los particulares como para verificar un control jurisdiccional de los actos Administrativos". 25

El artículo 73 Constitucional establece en su fracción XXIX-inciso H. "El Congreso tiene facultad para expedir Leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se suscitan entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones". 26

La Procuraduría Federal del Consumidor por disposición legal obliga a terceros a conducirse en el sentido del mandato que expida; puede decirse que en el Contencioso Administrativo ha de considerársele como autoridad demandada y en el amparo como autoridad responsable.

Por otra parte, el proceso ordinario que se sigue ante los tribunales, es fundamental para la resolución de las controversias que se suscitan en las relaciones mercantiles entre consumidores y comerciantes; afirmar lo contrario equivaldría a conceder a la Procuraduría Federal del Consumidor facultades jurisdiccionales como órgano integrante del Poder Ejecutivo, tal y como lo establece el artículo 57 de la Ley de la materia; por tanto, nos ubicamos en la hipótesis violatoria de la Constitución.

Se atentaría contra el espíritu del artículo 13, que se re-

fiere a los tribunales especiales por el hecho exclusivamente de conocer de proveedores y consumidores y se estaría en contra de lo prescrito por el artículo 49 Constitucional al reunirse dos poderes, el Judicial y el Ejecutivo, en una sólo corporación u órgano; por lo que hace al artículo 94 Constitucional en cuanto que se estaría agregando un tribunal más al poder Judicial de la Federación, - de los que dicha norma jurídica indica (Suprema Corte, Tribunales Colegiados y Juzgados de Distrito); y, el artículo 104 de la norma de normas, en cuanto a que las atribuciones jurisdiccionales a la Institución en comento, atentaría en contra del principio de la Jurisdicción concurrente.

Es preciso apuntar la distinción que puede hacerse de los actos que emiten los órganos del Estado. Desde un punto de vista es trictamente formal, los actos que emanan del Poder Legislativo son creadores de situaciones jurídicas generales, es decir, son actos-propriamente legislativos. En tanto los actos que emanan del Poder Judicial desde la perspectiva formal son actos creadores de situaciones jurídicas concretas, es decir, dirimen controversias a través de una sentencia.

Los actos típicos de la Administración (Poder Ejecutivo) - pueden ser creadores de situaciones jurídicas generales y/o concretas, aunque desde un punto formal tendríamos que admitir que todos los actos del Ejecutivo son actos administrativos y por tanto son más concretos que generales.

Desde un punto de vista material los actos de los poderes —

pueden ser indistintamente Legislativos, Ejecutivos ó Jurisdiccionales.

Estimo que desde un punto de vista estrictamente formal no puede considerarse como un tribunal Administrativo a la Procuraduría Federal del Consumidor, toda vez que de la exposición realizada se desprende que en un tribunal administrativo se dirimen controversias generalmente entre la Administración Pública Federal y los particulares afectados contra los actos de la misma.

Situación que no ocurre ante la Procuraduría Federal del Consumidor, toda vez que ahí se dirimen controversias entre consumidores y proveedores, es decir, controversias entre los particulares ante la Institución. A mayor abundamiento y en conclusión no puede considerarse como tribunal, ya que la propia Ley considera a la Procuraduría como un organismo descentralizado que tiene como fin proteger a los consumidores.

3.2) DIVERSOS CONCEPTOS ESCENCIALES.

Para establecer un concepto generalmente se propician grandes polémicas, regla a la cual no se sustraen las ideas de protección al consumidor, junto con las partes que concurren en la relación contractual del consumo.

De ahí que resulte de interés analizar los conceptos de consumidor y proveedor, con la observación de que desde la perspectiva legal, la referencia que se hace de estos términos no hace sino modificar la relación jurídica entre el titular de una oferta de bienes o servicios, con el titular de una demanda o aceptación de los mismos.

En el ciclo económico general, el consumo ocupa, lo mismo el momento inicial que el final; puede ser que los bienes y servicios puedan significar satisfactores directos del consumidor ó insumos, en consecuencia el título de la Ley no debería conducir a la suposición de una cierta clase protegida, y de ahí que inclusive en algún momento se haya propuesto el cambio, es decir en lugar de protección al consumidor sería de protección al consumo, quizás esta denominación no sea tan plausible, pero que tiene al menos, la consecuencia de dar énfasis al acto y no a la persona.

Moreno Sánchez, opina que "el consumidor no es en sí una clase social, y la Constitución no le da tal carácter". 27

En términos generales Guido Alpa manifiesta que "los consumi-

27 Guillermo Moreno Sánchez. La conciliación y el Arbitraje en la Ley Federal de Protección al Consumidor, Sexta Época, No. 13 Edit. El Foro, México, 1978. pag 76.

dores como tales no pueden constituir una categoría uniforme y homogénea, y mucho menos una clase, ya que no es posible hablar de consumo ó consumidores prescindiendo de la ubicación económica y social de cada consumidor en particular, no todos los consumidores pueden ser considerados iguales porque los hay de todas clases sociales". 28

Los autores invocados anteriormente coinciden que el concepto de consumidor es tan amplio y difuso que se desvirtua la intención del legislador al pretender proteger a una cierta clase social.

Considero que la noción que pretendió incorporarse en la Ley Federal de Protección al Consumidor, por tener un carácter tutelador y proteccionista, es precisamente la que se orienta a considerar al consumidor como una clase social débil, que requiere de normas protectoras como es el caso de los trabajadores, campesinos, subempleados y clases populares que perciben generalmente salarios mínimos.

Es importante resaltar que la Ley Federal de Protección al Consumidor, incurre en el error de conceptualizar como consumidores a personas u organismos, que no son en realidad la parte más débil en un contrato.

Bernitz opina respecto a la política de protección al consumidor que "hay quienes han querido dar a la política de protección un contenido muy amplio de forma que abarcara la situación-

28 Guido Alpa La protección al consumidor, op. Cit., p. 87.

económica total de la familia. Si otorgamos al término un contenido demasiado amplio se corre, empero, el riesgo de diluirlo — hasta el punto que pierda su función cohesiva. El término protección al consumidor debería limitarse de forma que correspondiera la protección a los ciudadanos, colectiva o individualmente, cuando actúan en el lado de la demanda del mercado en calidad de compradores o usuarios de bienes o servicios". 29

Barrera Graff afirma que "a efecto de precisar si se justifica la protección de la Ley, al consumidor como parte débil en el contrato, o bien, si por estar organizado y constituido profesionalmente, como empresa; no se justifique concederle ninguna protección especial, para no colocarlo en situación de privilegio frente a su contraparte". 30

Tal parece que no debe hacerse tan extensiva la protección al consumidor, pues así se desvirtúa el sentido de la mencionada Ley.

Después de éste breve análisis considero que el consumidor es la persona física o moral que adquiere o contrata, como el último eslabón de la cadena del proceso productivo un bien o servicio regulados en la Ley Federal de Protección al Consumidor.

PROVEEDOR

En torno al concepto de proveedor, ha resultado difícil — unificar criterios, puesto que se encuentra deformado o en mi —

29 Uif Bernitz La Protección al Consumidor. Propósito, Métodos y líneas evolutivos en la Legislación Nórdica, en especial Susca de Protección al Consumidor. Edit. Nueva Imagen, S.A. México, 1981. 1a. Edic.

30 Jorge Barrera Graff. La protección al consumidor en el derecho mexicano, - Edit. Nueva Imagen S.A., México, 1981, 1a. Edic. p. 106.

concepto desvirtuado en la Ley Federal de Protección al Consumidor ya que al pretender definir al proveedor la Ley considera como tal a las personas físicas y morales que realicen actividades de producción, distribución, comercialización, prestación de servicios, empresas de participación estatal, organismos descentralizados, organismos del Estado, comerciantes que hagan del comercio su ocupación habitual o reiterada, fraccionadores y constructores de vivienda; es decir que es tan amplia la concepción de proveedor, que su precisión se diluye y deja sin esclarecer la concreta noción del concepto.

Aunado a lo anterior, en la citada Ley se establecen innumerables equivalencias al término de proveedor, destacándose las siguientes:

Anunciantes, empresa matriz, filiales, subsidiarias, sucursales y agencias, autor de la, vendedor, fabricante, personas dedicadas a la reparación de toda clase de productos, establecimiento comercial o de servicios, propietarios o encargados de establecimientos, etc.

Por lo que se hace necesario elaborar una definición de proveedor con un concepto genérico, en el que se precisen las características esenciales de la otra parte contractual, sujeta a las disposiciones de la ley de la materia, ya que no todo vendedor o prestador de servicios puede ser proveedor y, mientras no se lleve a cabo la realización de ese concepto claro y preciso en la Ley seguirá siendo deficiente e incongruente en su aplica-

ción y se encontrarán siempre excesos.

Estimo que debe entenderse por proveedor al que forma parte integral en la relación comercial de algunos de los contratos regulados por la Ley, ya sea la persona física o moral que ofrece al público en general bienes o servicios, para su contratación, destinado con fines de lucro, con una capacidad económica suficiente para producir o comercializar bienes o prestar servicios al público.

PROCURADOR Y PROCURADURIA.

Procurador.- Del latín procurator. El que procura.

En estricto derecho es el abogado o licenciado en derecho que defiende ante los tribunales, en forma oral o escrita, los intereses de las personas que le encomiendan sus asuntos.

Es el titular de una dependencia encargada de administrar Justicia.

Procuraduría.- En su significación más amplia puede decirse que es el oficio o cargo de Procurador, que realiza funciones de procuración; es decir, llevar a cabo diligencias de cuidado y manejo adecuado de los negocios de otro.

Es una dependencia de la Administración Pública Federal o Estatal". 31

31 Enciclopedia Salvat diccionario. Salvat Editora, S.A. México 1980 Tomo 10, p. 2734.

3.3) NATURALEZA JURIDICA DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

Respecto a la naturaleza jurídica de la Procuraduría Federal del Consumidor puede afirmarse, de acuerdo con los criterios apuntados, que es formalmente un organismo descentralizado atípico, - toda vez que excepcionalmente estos órganos que no son más que - auxiliares de la administración están investidos del imperium de la Ley con el carácter de autoridad; igual puede decirse que por ningún motivo podemos juzgar que se este en presencia de un tribunal administrativo ya que como se dijo las partes no dirimen controversias contra la propia Administración, sino más bien entre los particulares.

Lo espinoso de esta institución es de que por protegerse a una de las partes en conflicto pudiera en algún momento, que sería inmoral, juzgar que la Procuraduría Federal del Consumidor se constituye en juez y parte, como se desprende del artículo 57 de la Ley Federal de Protección al Consumidor que establece: "La Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio y con funciones de autoridad administrativa encargada de promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora, mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley".

Es en conclusión un organismo descentralizado con funciones - un tanto similares a un tribunal administrativo, investido de autoridad, como un órgano conciliador.

C A P I T U L O I V .

EL PROCEDIMIENTO DE PROTECCION AL CONSUMIDOR EN EL CONTRATO DE COMPRAVENTA.

4.1 ¿ ES UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO O ES
 UN AUTENTICO PROCESO INSTRUMENTAL ?

4.2 IRREGULARIDADES E INEFICACIAS DEL PROCE-
 DIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LOS CONTRATOS
 DE COMPRAVENTA.

El procedimiento de protección al consumidor en el contrato de compraventa.

Modelar las condiciones del mercado y controlar o modificar - las reglas del mismo, constituyen la parte sustantiva de la política económica que desarrollan los Estados modernos, en virtud de la necesaria intervención que los tiempos actuales imponen. Ciertamente que en un país de orientación capitalista o de economía mixta, como quiera llamársele, surgen diversas Instituciones que afirman - la intervención del Estado en la economía; dentro de este contexto tiene sus orígenes la Empresa Pública. La restricción de la concurrencia, la determinación expresa de algunas actividades que solamente pueden ser desarrolladas por el Estado, la competencia desleal y, como una consecuencia natural, la protección al consumidor. En el presente capítulo se pretende exponer el análisis de la reglamentación del contrato de compraventa y el procedimiento de protección que se lleva a cabo ante la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, de acuerdo a las atribuciones que le otorga la Ley.

El contrato de compraventa es por derecho propio una figura típica del derecho civil. No obstante haber sido reformada la Ley, - con fecha 7 de febrero de 1985, se pasó por alto un hecho incuestionable, ya que no es lógico suponer, que leyes tan diversas y sustentadas por principios divergentes regulen una sóla figura como es el caso del Código Civil, el Código de Comercio y la Ley del Consumidor que es de índole social, y por tanto se aparta de los principios - que son válidos para el derecho ordinario.

En la Ley Federal de protección al Consumidor, se pretenden regular compraventas civiles y compraventas mercantiles puesto que no hay una determinación específica del referido contrato en la Ley, es decir que no hay una concreta diferenciación, en el tipo de compraventa que le corresponde.

Las modalidades de la compraventa que regula la Ley de Protección al Consumidor.

Compraventa de bienes inmuebles.- En diversos artículos de la Ley en comento se habla de ella junto a otras dos modalidades, a plazos y con reserva de dominio, en los artículos 19, 20, 21, 28 y 52, se hacen expresiones a las mismas, pero siempre incluyendo otros contratos, en forma expresa o implícita. Se especifica en los artículos 3° y 27 de la Ley que a la compraventa de inmuebles sólo le serán aplicables sus disposiciones, cuando el proveedor reúna la calidad de fraccionador o constructor de viviendas para venta al público, condicionando el que los proveedores puedan recibir pagos de los consumidores hasta en tanto se formalice el contrato, imponiendo como obligación extra a los proveedores, el que garanticen la entrega del inmueble, a satisfacción de la Procuraduría Federal del Consumidor.

Con lo anterior se evitan abusos en contra de vendedores de inmuebles que no sean proveedores para efectos de la Ley.

Compraventa a plazos.- Al igual que otros contratos de la Ley (arts. 3o., 19, 20, 21, 27, 28, 29, 29-bis), en expresiones referi-

das y sin tratarlo en especial, se alude a esta modalidad de la compraventa, remitiendo en todo caso al derecho común o la doctrina.

Compraventa con reserva de dominio.- En términos semejantes la modalidad anteriormente comentada (artículos 3o., 19, 20 y 27).

Compraventa de bienes perecederos.- En destellos aislados, se menciona una compraventa de: "...productos alimenticios de consumo generalizado..., ...bienes de consumo inmediato... bienes perecederos..." esto es; se separa implícitamente, pero en forma titulante la compraventa que debe regular la Ley; la compraventa de consumo, cuyo objeto lo constituyen bienes perecederos aptos para la nutrición humana.

Compraventa a domicilio.- El capítulo sexto de la Ley Federal de Protección al Consumidor, regula las ventas a domicilio.- Entendiéndose por venta a domicilio "... la que se propone a una persona física en el lugar donde habite en forma permanente o transitoria, o en el de su trabajo", se exige la forma escrita y se establece que el consentimiento del consumidor se perfecciona hasta después de transcurridos cinco días hábiles contados a partir de su firma, por lo que por decisión del consumidor manifestada dentro de ese plazo por escrito y el acuerdo inicial puede quedar sin ningún efecto jurídico.

Las atribuciones que el artículo 59 de la Ley Federal de Protección al Consumidor otorga a la Procuraduría son muy numerosas y-

variadas, las que pueden agruparse de la siguiente forma;

1) La Procuraduría es reconocida como la representante general de la población consumidora, tanto ante autoridades administrativas, como ante entidades u organismos privados. (Fracciones I. y II).

2) La Procuraduría puede actuar también, como Representante o Procurador Judicial ante los organos Jurisdiccionales, cuando a su juicio "la solución que pueda darse al caso planteado, llegará a trascender al tratamiento de intereses colectivos", "esta representación es especial y se ejerce previo mandato expreso, a nombre exclusivamente de los consumidores que hayan otorgado el mandato. (fracción III).

3) La Procuraduría debe ser la Promotora de los intereses de los consumidores, en cuanto que debe estudiar y proponer medidas en caminadas a la protección de aquéllos y "excitar a las autoridades a detener, modificar o evitar todo género de prácticas que lesionan los intereses de los consumidores". (Fracciones IV y X).

4) La Procuraduría es asesora de manera gratuita a los consumidores y promueve la constitución de organizaciones de consumidores al prestarles la asesoría necesaria. (Fracciones V y XIV).

5) Además, tiene funciones de denunciante en diversas materias, como la violación de precios, normas de calidad, pesos, medidas y otras características de los productos y servicios, que lle-

guen a su conocimiento. (Fracción VI); la existencia de prácticas monóplicas o tendientes a la creación de monopolios y las violaciones al artículo 28 Constitucional y sus legislaciones reglamentarias. (Fracción VII); y, en general, los hechos que puedan constituir delitos o faltas administrativas. (Fracciones IX y XI).

6) Una de las principales atribuciones de la Procuraduría en cuanto hace al procedimiento, son las que se enmarcan en la fracción VIII, a la que haré mención en forma detallada con posterioridad, en virtud de considerarla como tema principal de estudio en el presente trabajo.

7) La Procuraduría debe organizar y manejar el Registro Público de Contratos de Adhesión a que se refiere el artículo 63 de la Ley de la materia. (Fracción XIII).

8) Y, en general, velar en la esfera de su competencia por el incumplimiento de la Ley y de las disposiciones que de ella emanan. (Fracción XV).

El artículo 59 Bis establece que los inmuebles destinados a la habitación ubicadas en el Distrito Federal, la Procuraduría tendrá las mismas atribuciones del artículo anterior, respecto a la vigilancia y tutela de los derechos de los arrendatarios. Ahora bien, se analizará a continuación el artículo 59 Frac. VIII, considerando que es la atribución más importante que otorga la Ley a la Procurad

ría, toda vez que en ella se encuentra establecido todo el procedimiento de protección al Consumidor; el cual se divide propiamente en conciliatorio y arbitraje.

El procedimiento de conciliación, es el que tiene como finalidad el que las partes lleguen a un arreglo, resolviendo la inconformidad del consumidor, dando fin amistosamente al litigio generado por la relación contractual consumidor-proveedor.

El procedimiento se inicia al acudir el consumidor ante la Procuraduría Federal del Consumidor y presentar su queja ya sea verbal o por escrito en contra del proveedor, derivada de una relación contractual entre ambos. La Procuraduría requerirá un informe por escrito y por duplicado del proveedor, en un plazo de 5 días hábiles para presentarlo, término que antes de las reformas a la Ley — quedaba a discreción del citado órgano y para el caso que el proveedor esté dispuesto a satisfacer la reclamación, previa verificación por parte de la Procuraduría de su realización se dará por concluido el procedimiento en cuestión. (art. 59 frac. VIII inc., a).

La Ley en cita dispone que a falta de satisfacción de los intereses del consumidor, se citará a las partes a una audiencia de conciliación; celebrada esta audiencia podrán suceder las siguientes hipótesis:

a) Que el proveedor quede obligado de pleno derecho con el consumidor. (artículo 59 Frac. VII inciso e).

b) Que las partes estén de acuerdo en designar arbitro a la Procuraduría, sometiéndose a un procedimiento de arbitraje. (art. 59 — VIII inciso c).

c) Que el consumidor deje de asistir a la audiencia de conciliación, dándose por desistido de su queja, o en su caso justifique, sin mencionar la Ley cuales serán los medios para acreditar su inasistencia, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la celebración de la misma, y se cita para una nueva audiencia de conciliación por una sola vez.

En cuanto a la primera hipótesis se puede decir que es una manera de vincular a las partes en el cumplimiento de sus obligaciones, — mediante convenio, pero a falta de regulación específica para su cumplimiento según se desprende del citado artículo, a mi criterio, se — debe recurrir ante los tribunales comunes en la vía ordinaria civil.

En lo tocante a la segunda hipótesis, a falta de conciliación y en el supuesto que las partes estén de acuerdo en suscribir un compromiso arbitral, ya sea en: 1) en amigable composición o, 2) en juicio de estricto derecho, a elección de las partes. (art. 59 Fracc. VIII — incisos c y e).

En la primera forma se fijarán las cuestiones que deberán ser — objeto de arbitraje y la Procuraduría resolverá en conciencia y de — buena fé guardada sin sujeción a reglas legales, pero observando las formalidades del procedimiento; la resolución correspondiente sólo admitirá la aclaración, haciéndose notar que no es un recurso y solamen

te implica el esclarecimiento o la ampliación de alguno de los considerandos o de los puntos resolutivos, pero no la modificación del sentido del laudo. Ahora bien, en el juicio arbitral de estricto derecho las partes formularán compromiso, en el que se fijarán - igualmente las reglas del procedimiento y se aplicará supletoriamente el Código de Comercio, a falta de disposición en dicho ordenamiento, el Código procesal civil local aplicable.

Las resoluciones en juicio arbitral de estricto derecho, dictadas en el curso del procedimiento, admitirán como único recurso el de la revocación. Los laudos no admitirán recurso alguno, si así lo disponen las partes en el compromiso arbitral.

El artículo 59 fracción VIII inciso d), otorga a la Procuraduría la facultad de analizar los hechos motivo de la reclamación, si no hubo conciliación ni compromiso arbitral o el proveedor no asistió a la audiencia de conciliación a que se refiere el citado artículo en su inciso b) pero si el consumidor y en el caso de que considere que exista una posible violación a la Ley, otorgará a las partes diez días hábiles comunes para que rindan pruebas y formulen alegatos; resolviendo en los 15 días hábiles siguientes, con base en las constancias, circunstancias, pruebas u elementos de juicio, determinará si existió o no violación y se dictará la resolución administrativa que proceda, dejando a salvo los derechos de las partes, según sea el caso, para que los ejercite ante la jurisdicción ordinaria.

La Procuraduría sancionará administrativamente al proveedor infractor si es que el asunto le corresponde según lo previsto en el artículo 87. Resulta irregular condicionar a las partes el derecho que tienen de acudir a la jurisdicción ordinaria sin antes someter sus diferencias a la Procuraduría.

En la práctica debe reconocerse que tal procedimiento brevísimo establecido en la Ley para determinar si hubo o no violación a la misma, no se ha cumplido debidamente y se continúa con una práctica arraigada y arbitraria, consistente en sancionar a los proveedores, violando los artículos 14 y 16 Constitucionales.

Por otra parte, el artículo 86 dispone que si se persiste en la infracción, podrán imponerse multas por cada día que transcurra sin que se obedezca el mandato respectivo. En relación a este precepto cabe cuestionar a que mandato se refiere la Ley, ya que se considera que no puede referirse en pagar la multa, pues la Procuraduría carece de competencia para exigir el cobro de créditos fiscales, en todo caso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previo el procedimiento de la Ley respectiva (Código Fiscal) es quien se encarga de tal cobro.

Si el mandato a que se refiere dicho artículo, consiste en dar cumplimiento a una relación contractual, tal cosa equivaldría a concluir que las ordenes de la Procuraduría son inalterables y creadas para cumplirse a costa de lo que sea, estudio que se analizará posteriormente con mayor profundidad.

En el artículo 59 Fracción VIII inciso f) se prevén términos para la presentación de las reclamaciones o quejas de los consumidores. Seis meses para bienes o servicios y un año tratándose de inmuebles; declarando expresamente interrumpidos los plazos de prescripción de las acciones procesales, en tanto se trámite algún procedimiento ante la Procuraduría Federal del Consumidor.

Dentro del procedimiento, se faculta a la Procuraduría para recibir billetes de depósito expedidos por institución legalmente autorizada para ello, notificándose al interesado para los efectos legales a que hubiere lugar. Y, una vez concluido el procedimiento se en dosarían dichos billetes según corresponda.

Se decreta expresamente (violándose así la Constitución en los artículos 8, 13, 14, 16 y 17, entre otros), que será improcedente - cualquier procedimiento - entiéndase judicial - para dirimir las diferencias entre proveedor y consumidor hasta que no concluyan los procedimientos administrativos ante la Procuraduría, al condicionar el acceso a la justicia, previo el agotamiento de trámites de índole administrativo, que no vinculan a las partes y para la solución de los conflictos de intereses que plantean y que se retardan enormemente el asunto. (artículo 59 fracción VIII inciso h); pues por mandato de la misma Constitución debe ser pronta y expedita la justicia.

Además, se faculta a la Procuraduría para designar perito en caso de haber discrepancia entre las partes, a efecto de la designación se observará lo mismo en caso de que el proveedor y el consumidor o - uno sólo de ellos no proponga peritos. (artículo 59 fracción VIII, inciso I).

De manera sucinta se ha establecido el procedimiento formal de la protección al consumidor en el contrato de compraventa, sin embargo, con formular la descripción no es suficiente toda vez que, en el fondo de este procedimiento existe un problema que no podemos eludir, porque se refiere a un asunto de trascendencia jurídica, que en un momento determinado podría llegar a constituir un precedente para otras instituciones que pondrían en peligro o en duda el ejercicio de los derechos de los gobernados.

La reflexión anterior la hacemos conscientes de lo espinoso que es incursionar en un tema profundamente debatido por la doctrina este tema consiste, dadas las características específicas del Órgano Procuraduría Federal del Consumidor, en analizar si el "procedimiento administrativo" que se lleva a cabo ante dicho Órgano, constituye desde el punto de vista material un auténtico proceso instrumental, uno de los llamados procesos paraprocesales o un procedimiento con características de proceso, etc.

La problemática actual puede definirse de la siguiente manera:

Mientras que en un proceso jurisdiccional las partes concurren para dirimir controversias, el Juez como Órgano del Estado actúa con forme a la Ley, de manera imparcial, allegándose de todas las pruebas y elementos que estime necesario, llevando actos concatenados para la consecución de una finalidad que es la resolución de los conflictos entre los particulares.

Por otra parte, el "procedimiento" que se lleva a cabo ante la Procuraduría Federal del Consumidor, el órgano del Estado que funge como autoridad, interviene mediante la conciliación, la aportación de pruebas y alegatos, sin que llegue a emitir una auténtica sentencia, sino más bien una resolución administrativa, que sólo llega a determinar si hubo o no violación alguna a la Ley Federal de Protección al Consumidor, sin que se llegue a determinar y a resolver el problema a fondo.

De ahí nuestro interés por analizar algunas ideas acerca del proceso y del procedimiento.

4.1) ¿ ES UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO O ES UN AUTENTICO PROCESO INSTRUMENTAL ?

Ante el cuestionamiento que se plantea, considero necesario contar con los elementos doctrinales, que permitan llegar a conclusiones válidas.

Carnelutti, dice que "el proceso no es una sola relación jurídica, sino un conjunto de relaciones que van naciendo y extinguiéndose a medida que aquél se desarrolla".

"El proceso es la suma de los actos que se realizan para la composición de un litigio; y el orden y la sucesión de su realización el procedimiento". 31

Para Ghioyenda "el proceso es una relación jurídica de Derecho Público que se establece entre las partes y el Juez".32

Jaime Guasp considera "al proceso como una institución para que en ella las partes formulen sus pretenciones y éstas sean calificadas y resueltas por el órgano jurisdiccional". 33

Eduardo Pallares manifiesta que "el proceso jurídico es una serie de actos jurídicos que se suceden regularmente en el tiempo y se encuentran concatenados entre sí por el fin u objeto que se quiere realizar con ellos.

31 Francesco Carnelutti. Sistema de Derecho Procesal Civil, Buenos Aires, UTENA, 1944. Tomo I p.p. 765 y 768.

32 Giuseppe Ghioyenda. Ensayos de Derecho Procesal Civil, Buenos Aires, 1949 p. - 1896.

33 Jaime Guasp. Derecho Procesal Civil, Madrid, Instituto de Estudios Políticos. p. 1347.

En su acepción jurídica más general, la palabra proceso comprende a los procesos Legislativo, Administrativo y Judicial. Y del procedimiento dice que "es el modo como va desenvolviéndose el proceso, — los trámites a que está sujeto, la manera de substanciarlo". 34

Según Cipriano Gómez Lara "los términos proceso y procedimiento se emplean con frecuencia como sinónimos o intercambiables, sin embargo conviene evitar la confusión entre ellos, porque si bien todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, no todo — procedimiento es un proceso.. El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento puede manifestarse fuera del campo procesal, cual sucede — en el orden administrativo o en el legislativo o se reduce a ser — una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre — sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo. El proceso es pues, un conjunto de formas o maneras de actuar y, en este sentido, hay muchos y variados procedimientos jurídicos". 35

Acosta Romero dice que el proceso es "el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidades entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto. La restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida y mediante una sentencia" 36

34 Eduardo Pallares. Diccionario de Derecho Procesal Civil, México, Porrúa 1968 — 6a. Edic. p. 636.

35 Cipriano Gómez Lara. Teoría General del Proceso, México, UNAM, 2da. Edic. 1981, p. 245.

36 Acosta Romero. Teoría General, ob., cit., p. 573.

De las transcripciones que de manera breve se expusieron, se puede establecer que el proceso viene a ser el continente y el procedimiento el contenido; en efecto, el procedimiento es el conjunto de normas, principios e instituciones que regulan propiamente el -- proceso y este último lo constituyen los actos que realizan las partes teniendo como rector al Juez, para concluir en una finalidad -- que es la actualización de una Ley a los intereses tutelados mediante la obtención de una sentencia favorable.

A mayor abundamiento, considero necesario para efecto de precisar el concepto de procedimiento determinar cuando si es procesal.

"Cuando se encuentra dentro del proceso y posee la nota o característica de proyectividad que identifica a los actos procesales, es decir cuando está eslabonada con otros, todos ellos dadas dentro del conjunto de actos que configuran al proceso, y que son actos de las partes, del órgano jurisdiccional y de los terceros ajenos a la relación substancial, que se enfocan o proyectan hacia un acto final de aplicación de una Ley general a un caso concreto controvertido para dirimirlo o resolverlo". 37

En relación al procedimiento administrativo, Acosta Romero dice que "es todo el conjunto de actos señalados en la Ley, para la -- producción del acto administrativo". 38

Gabino Fraga opina al respecto que "es el conjunto de formali-

37 Cipriano Gómez, Teoría General... ob. cit. p. 206.

38 Acosta Romero, Teoría General..., op. cit p. 573

dades y actos que preceden y preparan el acto administrativo" 39

García Oviedo dice que "el procedimiento administrativo lo constituyen los trámites y formalidades que debe observar las reclamaciones que los particulares formulen" 40

De las definiciones anteriores se desprende que se hace referencia al acto administrativo que es una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa.

Por lo que es esencial y necesario para lograr la eficacia de la justicia administrativa, así como de la tutela de los derechos e intereses legítimos de los administrados, la regulación precisa de la actuación de las autoridades administrativas, a través de la expedición de un código de procedimientos administrativos, que no existe en nuestro país, por lo que impera una verdadera anarquía en el campo procesal administrativo.

Finalmente, respecto a los procedimientos en forma de juicio o para procesales, de acuerdo con Cipriano Gómez Lara son los "actos de autoridad que no provienen de tribunales pero que emanan de un procedimiento en forma de juicio, expresión que engloba el sector más amplio de todo el campo procesal estatal, sobre todo de diversas entidades u organismos de la Administración Pública" como ejemplo señala el procedimiento arbitral al que pudieran sujetarse las partes ante la Procuraduría Federal del Consumidor.

39 Gabino Fraga Derecho Administrativo....,op.cit., p. 618.

40 García Oviedo Derecho Administrativo, 4a. Edic. EISA, Madrid 1957, T.I p. 571

Alcalá Zamora y Castillo nos expresa que "dentro de los organismos de justicia paritaria, el puesto de juez imparcial sea ocupado - por un funcionario administrativo o por un delegado gubernativo..... se trata...de procesos sustraídos por razones más o menos atendibles a la jurisdicción judicial ordinaria, para transferirlos a una Jurisdicción gubernativa o administrativa especial; el mismo Alcalá Zamora advierte que "la materia del litigio...origina el...deslinde entre litigios que susceptibles de solución procesal y litigios excluidos de la misma principalmente para quedar reservados a la administración mediante modalidades más o menos procesalizadas de autodefensa o de autocomposición". 41

De las ideas anteriores encontramos dos situaciones diversas, - pero ambas paraprocesales, por un lado, los procesos sustraídos a la Jurisdicción Judicial, pero encomendados a otra para-jurisdicción en manos de órganos de la administración y que, indudablemente, serían los casos señalados por la Ley de amparo, de los procedimientos en forma de juicio que provienen de autoridades que no son tribunales. (art. 104 de la Ley de Amparo).

Como corolario de todo lo expuesto se puede apreciar que en el proceso civil así como en el administrativo existen puntos de conexión para el análisis del proceso llevado a cabo ante la Procuraduría Federal del Consumidor; en principio, de manera uniforme se puede decir que cuando la Procuraduría se constituye en árbitro mediante elección de jurisdicción por parte de los particulares (art. 59 -

41 Niceto Alcalá Zamora y Castillo, Proceso, Autocomposición y Autodefensa, México, UNAM, 2a. Edición 1979, p.p. 174 y 175.

fracción VII inciso c) se realiza propiamente un proceso, es decir - en el que las partes prueban y alegan, formalidades primarias de las que reviste todo procedimiento; sin embargo conviene hacer resaltar - que el laudo arbitral, que se pronuncia carece de fuerza vinculativa para las partes puesto que, por un lado carece de facultades para - ejecutar sus determinaciones, debiendo acudir el interesado ante los tribunales para ejecutarlo mediante la figura procesal denominada homologación (art. 59 fracción VIII inciso e), enfocándose desde luego, de acuerdo a la naturaleza del contrato o acto jurídico, así como de las partes que intervienen en él. En lo referente al procedimiento administrativo regulado en la fracción VIII inciso d) del artículo 59 de la Ley de la materia, constituye una ratificación de la tesis expuesta de que es un procedimiento paraprocesal ya que el silencio del proveedor no implica una sanción, así como la falta de - concurrencia al proceso por parte del proveedor, es decir como en el proceso civil la doctrina ha denominado juicios en rebeldía de lo - cual también se puede desprender que la Procuraduría Federal del Consumidor no es un órgano jurisdiccional.

Por otra parte, de la derivación de este proceso se puede concluir que la Procuraduría al no resolver el fondo del asunto, se - - constituye en un organismo atípico fiscal.

4.2) IRREGULARIDADES E INEFICACIAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LOS CONTRATOS DE COMPRAVENTA.

En el presente apartado se pretende hacer una breve exposición de algunas de las irregularidades e ineficacias más sobresalientes dentro del procedimiento administrativo que se realiza en la Procuraduría Federal del Consumidor, de acuerdo a las facultades que le otorga la Ley de la materia, en lo referente al contrato de compraventa.

La Ley Federal de Protección al Consumidor establece que sus disposiciones se aplicarán, entre otros contratos, a la compraventa en sus diferentes modalidades, sin considerar en ningún momento que esta pueda ser civil. Por lo que se hace necesario para una mejor estructuración de la Ley en comento, que los criterios de regulación en materia contractual, deben atender sobre todo a que la misma, sólo se aplicará en aquéllos contratos especificados en sus preceptos y, jamás a otros, pues como sucede en el contrato de referencia al que se le dan dos tratamientos diferentes, uno por la legislación ordinaria y otro por la Ley del Consumidor.

De hecho, la compraventa de inmuebles está regulada sólo cuando el proveedor sea fraccionador o constructor de vivienda, (arts. 3o. y 27) lo que no justifica su inclusión en la Ley.

Ahora bien, es necesario que los contratos regulados por la Ley, se conceptuen debidamente y no se haga mención de los mismos de manera expresa o implícita o por demás ambigua, ya que en la citada-

Ley se hace referencia a la vez a varios contratos en un mismo artículo.

En las ventas a domicilio, establecida en los artículos 46 al 49 de la Ley referida, se excluye la venta de bienes perecederos recibidos por el consumidor y pagados de contado; conforme al artículo 48 - del mismo ordenamiento la venta a domicilio se perfecciona a los cinco días hábiles contados a partir de la firma del contrato respectivo.

El consumidor tiene la facultad de "revocar" su consentimiento, en este contrato sin tener responsabilidad alguna, debiéndose hacer - mediante aviso, entregando personalmente al agente en su caso, remitirlo por correo certificado con acuse de recibo o bien por otro medio fehaciente. Situación que se contrapone con lo establecido en - los artículos 1796 y 1797 del Código Civil, de los que se desprende - la fuerza obligatoria de los contratos. Técnicamente no debiera dejarse al arbitrio de las partes el cumplimiento de los contratos; la ausencia de responsabilidad del consumidor sería evidente, considerando que se debió detallar en forma de oferta a plazo y no considerar - al contrato formado sino después de transcurrido cierto plazo.

La forma de contratación más usual en la comercialización de bienes es la compraventa en abonos, siendo esta modalidad en la que la - Ley establece una normación específica, esta reglamentación reproduce lo expuesto por el Código Civil en el artículo 2311 adecuando su texto a las particularidades de la Ley, destacándose también aquí que la Ley establece mecanismos de control fuera del contrato a diferencia -

del Código sustantivo referido, que en el artículo 2311 in fine sanciona contractualmente a la convención respectiva con la nulidad. Separa parcialmente del sistema de resolución de obligaciones que fija el Código Civil en el artículo 1949 al establecer en el artículo 29 de la Ley del Consumidor que cuando se demande la rescisión o cumplimiento por mora del comprador, tendrá derecho el consumidor a optar por la rescisión si pagó más de la tercera parte del precio o por el pago del adeudo vencido, más las prestaciones que legalmente procedan, por tanto la forma empleada y su pretendida innovación al darle al consumidor la opción de esa vía; al plantearse el problema de fondo, se desvanece en forma clara el cumplimiento forzoso o la resolución de las obligaciones que es un problema de incumplimiento del contrato y asimismo el consumidor incumplió a pesar de su ilusoria opción ya que será el mismo incumplimiento que señala el Código Civil.

La única reglamentación del crédito que hace la Ley en relación al interés, es en el artículo 21 en el que se establece el sistema de cómputo de intereses que deberán causarse únicamente sobre la diferencia que resulte entre el precio total y el enganche, esto es la cantidad pagada a cuenta del precio. Los intereses deberán calcularse sobre saldos insolutos como lo establece el artículo 25 y su pago no podrá exigirse por adelantado, sino únicamente por períodos vencidos; disposición que se encuentra en el Código Civil — por lo que respecta al beneficio del plazo que establece el artículo 1958.

Por lo que respecta al Procedimiento Administrativo, se destacan varias situaciones a saber; en la etapa conciliatoria si las partes - llegan a un arreglo celebrando un convenio en el que se obliguen de - pleno derecho (art. 59 fracción VIII inciso e) y si el proveedor no llegará a cumplirlo, se le impondrán las sanciones previstas de con- formidad en el artículo 90 en su segundo párrafo. El incumplimiento- de ese convenio ameritará las sanciones previstas en el artículo 86,- mismas que van desde multas hasta por el importe de quinientas veces- el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, clau- sura temporal hasta por sesenta días o el arresto administrativo has- ta por 36 horas.

Cuando se ha dictado la resolución administrativa correspondien- te, fundamentada en los artículos 86, 87 y 90 de la Ley Federal de - Protección al Consumidor, se dejarán a salvo los derechos del consumi- dor para que exija como corresponda el cumplimiento coactivo de las - obligaciones a cargo de la parte proveedora tal y como consta en el - convenio celebrado; sin embargo, aún cuando se sanciona al proveedor- por incumplimiento, la parte consumidora tendrá que acudir al organo- jurisdiccional a efecto de que se cumpla el convenio, y la Procuradu- ría sólo actuará como un organismo coadyuvante del organo jurisdiccio- nal; ya que puede ejecutar parcialmente sus resoluciones pero no los- convenios.

No debe pasarse por alto una importante situación, si las partes

no celebran el convenio conciliatorio, es decir que el proveedor no efectuó ofrecimientos que lo obliguen de pleno derecho y además se niegue a someter sus diferencias al arbitraje de la Procuraduría Federal del Consumidor, el proveedor no quedará obligado a nada y mientras siga prevaleciendo esa situación el perjuicio recaerá en el consumidor, considerado en el procedimiento como la parte más débil en el contrato.

Tal y como se encuentra estructurado el procedimiento conciliatorio se podría pensar que sirve de plataforma al procedimiento arbitral, pero al ser voluntario, queda completamente desvirtuada la existencia y finalidad de la instancia conciliatoria.

Ovalle Fabela se refiere al procedimiento conciliatorio advirtiendo que "la eficacia de este medio reside, en última instancia, en la aceptación voluntaria del proveedor, del convenio conciliatorio, siendo por tanto dicho procedimiento ineficaz". 42

Ciertamente el procedimiento conciliatorio ante la Procuraduría Federal del Consumidor es insuficiente para resolver las controversias planteadas ante la misma, puesto que el cumplimiento de las obligaciones contractuales queda sujeto al arbitrio del proveedor, situación que no es comprensible toda vez que interviene una autoridad que tutela, protege y representa los intereses de los consumidores, lo que resulta insuficiente no sólo por lo ya expuesto, sino además por carecer de una debida estructuración y, lo que es más

42 José Ovalle Fabela, Algunos problemas de la protección al Consumidor en México, Vol. V, Edit. UNAM., Anuario Jurídico, México, 1979, pag. 53

importante, la falta de obligatoriedad para que el proveedor se someta al arbitraje, el que sería una consecuencia inmediata, necesaria y obligatoria; de lo contrario, es decir, mientras los procedimientos conciliatorio y arbitral se encuentren ligados al criterio de los particulares, no será lo eficaz que se estimó por el legislador.

Como punto sobresaliente a tratar, con una crítica positiva, sin ánimo pesimista, pero como una realidad que ojalá y se supere la arbitrariedad que se comete en la Procuraduría Federal del Consumidor cuando se celebran más de dos audiencias de conciliación, para lo cual no está facultada, apercibiendo al proveedor si no acude a la segunda o tercera "audiencia". Esto sucede en la práctica todos los días y el artículo 59 fracción VIII inciso b) establece que sólo será una y excepcionalmente dos, de no haber concurrido el consumidor a la audiencia de conciliación, y haya justificado su inasistencia, toda vez que no existe fundamento para la realización de esa irregularidad que es por demás injustificada.

En todo caso si no es posible conciliar en una audiencia que el Ejecutivo Federal promueva la reforma correspondiente.

El Procedimiento Administrativo establecido en el artículo 59, fracción VIII inciso d), como ya se expresó faculta al Procurador para analizar los hechos motivo de la reclamación, en los casos en que no hubo arreglo conciliatorio ni compromiso arbitral o el proveedor no asistió a la audiencia a que se refiere el inciso b) pero sí el consumidor, ante estas situaciones que se presentan en los casos --

planteados, se otorga a las partes diez días comunes para que ofrezcan pruebas y formulen alegatos, dictaminándose la Resolución Administrativa correspondiente en el lapso que marca la Ley y que no excederá 15 días hábiles, situación otra que lamentablemente no ocurre en la realidad, pues a veces tarda hasta un año en emitirse dicha resolución, lo que no permite a las partes y en especial al consumidor para acudir a dirimir sus controversias a los tribunales. En realidad este procedimiento como los anteriores no solucionan de manera factible las quejas presentadas por los consumidores, toda vez que cuando la Procuraduría sanciona al proveedor económicamente por infracción a la Ley, ésta sólo favorecen al Estado y no al consumidor, a menos que el caso lo amerite y se realice una clausura en la empresa proveedora con la que el proveedor responde a la reclamación del consumidor allanándose a sus pretensiones con el objeto de que la autoridad le retire los sellos impuestos.

Por lo que es de concluirse científicamente, que los procedimientos que regula actualmente la Ley Federal de Protección al Consumidor a efecto de proteger y resolver los intereses de los consumidores carece de una eficacia real ya que si sus disposiciones no se encuentran debidamente estructuradas, a la Procuraduría le falta una auténtica fuerza coercitiva para obligar al proveedor a través de sus resoluciones.

C A P I T U L O V

**PERSPECTIVAS DE LA PROTECCION AL CONSUMIDOR
EN MEXICO.**

- A) ACTUALIZACION JURIDICA**

- B) PERSPECTIVAS DE LA PROTECCION AL
 CONSUMIDOR.**

A) ACTUALIZACION JURIDICA.

Con fecha 26 de octubre de 1987 el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, la iniciativa de decreto que reforma y adiciona el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y la Ley Federal de Protección al Consumidor, que tiene relación especial con la ejecución de los laudos que emite y los convenios que se suscriben ante la Procuraduría Federal del Consumidor. Esta iniciativa que aprobó el Congreso Federal actualizó y transformó la protección al Consumidor de modo trascendente.

Como consecuencia se requiere efectuar un análisis de la propuesta, y a fin de ser lo más objetivo posible, resulta conveniente transcribir la exposición de motivos del Ejecutivo Federal y realizar un cuadro comparativo de los preceptos que se reformaron:

a) EXPOSICION DE MOTIVOS:

"La necesidad de facilitar por todos los medios posibles la pronta y expedita impartición de justicia, es un arraigado anhelo nacional, que en la época actual adquiere caracteres de notoria urgencia. La legislación debe ser congruente con ese postulado básico y, en consecuencia, deben simplificarse los procedimientos que corresponde desahogar a los interesados ante las autoridades.

Al interpretar conjuntamente los preceptos relativos vigentes de la Ley Federal de Protección al Consumidor y del Código - -

de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, han surgido - en la práctica dudas sobre la ejecutoriedad de los convenios celebrados ante la Procuraduría Federal del Consumidor y de los laudos emitidos por la misma, así como sobre la procedencia de la vía ejecutiva civil cuando la parte a quien corresponda demandar el cumplimiento hubiere celebrado un acto de naturaleza civil, como ocurre en los casos de arrendamiento de vivienda.

Ello puede estorbar no sólo una correcta aplicación del principio de economía procesal, sino también puede afectar los valores de seguridad jurídica y de ágil impartición de la justicia.

En efecto, la Ley Federal de Protección al Consumidor otorga a la Procuraduría del ramo, la facultad de aprobar los convenios que las partes celebran en el procedimiento conciliatorio que ante ella se desahoga, pero de hecho, en caso de incumplimiento de ellos, los tribunales se han negado, en casos, a despachar sin más los mandamientos de ejecución que deberían corresponder lo que hace recomendable que las disposiciones en ambos ordenamientos se precisen en el mayor grado posible.

Ello ha ocasionado malestar entre los intervinientes, como - marcadamente se observa en los casos de controversias entre arrendadores y arrendatarios, de casas habitación en el Distrito Federal, pues a pesar de que las recientes reformas a las normas sobre arrendamiento promovidas por la H. Cámara de Diputados señalaban como uno de sus propósitos, facilitar y acelerar -

la solución de problemas, esto se ha visto obstaculizado en la regularidad por la exigencia legal desahogar doblemente tales diligencias de conciliación.

Cabe señalar que, aunque el problema bosquejado no se refiere únicamente a situaciones relativas a arrendamientos de vivienda, objeto de especial preocupación de este gobierno, sino que es común a todas las modalidades de relaciones entre proveedores y consumidores, es en esos casos donde se ha manifestado con especial impacto social.

Por lo mismo es motivo de especial preocupación, buscar y resolver los diferentes problemas que confronta la vivienda, razón por la que los programas y acciones que se han elaborado necesitan de mecanismos o instrumentos legales idóneos, ágiles y actualizados que ayuden a su pronta y expédita solución".

El artículo 10 del Decreto pretende reformar y adicionar los artículos 444, 500, 504 y 961 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y el artículo 2o. del mismo decreto pretende reformar y adicionar el artículo 59 fracción VIII, inciso e) de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

b) Cuadro comparativo

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

TEXTO VIGENTE

TEXTO PROPUESTO

Art. 444.- Las sentencias que causen ejecutoria y los convenios -

Art. 444.- "Las sentencias que causen ejecutoria y -

judiciales, laudos o juicios de contadores, motivarán ejecución, si el interesado no intentará - la vía de apremio

Art. 500.- Procede la vía de apremio a instancia de parte, — siempre que se trate de la ejecución de una sentencia o de un convenio celebrado en el juicio, ya sea por las partes o por terceros que hayan venido al juicio por cualquier motivo que — sea.

Art. 504.- La ejecución de las sentencias arbitrales, se hará por el juez competente designado por las partes y, en su defecto por el juez del lugar del juicio, y, si hubiere varios, — por el de número más bajo.

Art. 961.- Una vez contestada la demanda y, en su caso, la reconvención el juez señalará de inmediato fecha y hora para la-

los convenios judiciales, los convenios celebrados ante la Procuraduría Federal del Consumidor, los laudos que emita la Procuraduría y los laudos o juicios de contadores, motivarán ejecución, si el intersado no intentará la vía de - apremio".

Art. 500.- ". . . .

"Esta disposición será aplicable en la ejecución de convenios celebrados ante la Procuraduría Federal del Consumi—dor y de los laudos emitidos—por dicha Procuraduría".

Art. 504.- "La ejecución de — las sentencias arbitrales, de los convenios celebrados ante la Procuraduría Federal del — Consumidor y de los laudos — dictados por ésta, se hará — por el juez competente designado por las partes o, en su defecto, por el juez del lu—gar del juicio".

Art. 961.-

celebración de una audiencia -
 previa y de conciliación den--
 tro de los cinco días siguien--
 tes.

Si una de las partes no --
 concurre sin causa justificada,
 el juez la sancionará con una -
 multa hasta por los montos esta-
 blecidos en la fracción II del-
 artículo 62 de este código. Si
 dejaren de concurrir ambas par-
 tes sin justificación, el juzga-
 dor las sancionará de igual ma-
 nera. En ambos casos el juez -
 procederá a examinar las cues-
 tiones relativas a la depura- -
 ción del juicio.

Si asistieren las dos partes,
 el juez examinará las cuestio--
 nes relativas a la legitimación
 procesal y luego se procederá a
 procurar la conciliación que es-
 tará a cargo del conciliador --
 adscrito al Juzgado.

El conciliador escuchará - las pretensiones de las partes y propondrá alternativas de so lución al litigio, procurando una amigable composición. Si se obtiene el acuerdo entre - las partes se celebrará el con venio respectivo, que si reúne los requisitos de Ley, será aprobado por el juez y tendrá - fuerza de cosa juzgada, dándose con ello, por terminado el juicio.

"La audiencia a que se refiere la presente disposición, no tendrá lugar cuando se hubiere tramitado el procedimiento con ciliatorio ante la Procuraduría Federal del Consumidor".

LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

TEXTO VIGENTE

Art. 59.- La Procuraduría Federal de Protección al Consumidor tiene las siguientes atribuciones:

1. a VII.-

TEXTO PROPUESTO

Art. 59.- "La Procuraduría Federal del Consumidor tiene las siguientes atribuciones:

1. a VII.-

VIII.- "Procurar la satisfacción de los derechos a los consumidores, conforme a los siguientes procedimientos".

a) al d).-

e) Los reconocimientos de los Proveedores de obligaciones a su cargo y los ofrecimientos para cumplirlas, formulados ante la Procuraduría Federal del Consumi

e) "Los reconocimientos de los consumidores y proveedores de sus obligaciones a su cargo, y los ofrecimientos para cumplirlas, que consten

por escrito y sean aceptadas por su contraparte, formulados ante la Procuraduría Federal del Consumidor, obligan de pleno derecho. Los laudos que dicte la Procuraduría traen aparejada ejecución, la que podrá promoverse ante los tribunales competentes.

por escrito y sean aceptadas por su contraparte, formulados ante la Procuraduría Federal del Consumidor, obligan de pleno derecho. Tales reconocimientos y los laudos que dicte la mencionada Procuraduría, traen aparejada ejecución, la que podrá promoverse ante los tribunales competentes en forma inmediata en la vía de apremio o en el juicio Ejecutivo a elección del interesado".

Como puede apreciarse con esta propuesta de decreto, el Ejecutivo Federal muestra sus nobles propósitos por fortalecer la seguridad jurídica de los gobernados consumidores.

La difícil situación por la que ha atravesado el organismo — descentralizado, Procuraduría Federal del Consumidor, es evidente al observar como los laudos que emite para definir las controversias consumidor-proveedor no tienen ejecución, y lo mismo puede señalarse respecto de los convenios que las partes conciliadas suscriben ante dicho órgano.

Como ya apuntamos las atribuciones que tiene ese organismo descentralizado atípico, con carácter de autoridad, sigue siendo discutible la constitucionalidad de sus actos. Por ello, pensamos que debería considerarse a esta Procuraduría no como un organismo descentralizado, sino más bien, como una Unidad dependiente de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial que tiene atribuciones para intermediar en las actividades comerciales, y resolver en definitiva el carácter de autoridad.

Con las reformas y adiciones al Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y a la Ley Federal de Protección al consumidor, se dió carácter definitivo a los procedimientos que se lleven a cabo ante dicho órgano, además de facultar al mismo para regular la ejecución de sus resoluciones por medio de los tribunales; hacer esto aparentemente resolvió el problema, y decimos aparentemente porque sí bien es cierto que existe un interés social y público por proteger a los consumidores, también es cierto que no es posible ni conveniente poner a merced de un organismo descentralizado a los órganos del Poder Judicial.

El constituyente permanente reformó la Fracción I del artículo 104 Constitucional en 1968 para constitucionalizar la jurisdicción administrativa especializada y autónoma; con ello se resolvió la honda discusión acerca de la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, por considerar que invadía la esfera de atribucion

nes del Poder Judicial Federal.

En efecto, el segundo párrafo de la Fracción I del artículo - 104 Constitucional dispone:

"Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

La reforma de 1968 modificó también la parte conducente de — las leyes orgánicas del Poder Judicial y la de amparo, estableciendo con apoyo en el artículo 107 Fracción V, inciso b) de la Constitución Federal, el amparo de una sola instancia contra sentencias definitivas pronunciadas por los tribunales administrativos, lo que significó el reconocimiento para efectos del mismo derecho de amparo la naturaleza judicial de los tribunales administrativos.

Los efectos inmediatos de la reforma mencionada fue la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F., que significó otro paso adelante en el desarrollo de la jurisdicción administrativa mexicana. Definitivamente se dió un adelanto en relación a la regulación del Tribunal Fiscal de la Federación y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los que poseen faculta-

des imperativas para imponer sus determinaciones y el orden en el procedimiento, a través de las medidas de apremio y disciplinarias, así como para exigir el cumplimiento de la sentencia protectora — del administrado, por conducto de un procedimiento de ejecución — inspirado en lo establecido por la ley de amparo.

Puede afirmarse que la evolución de la jurisdicción administrativa mexicana ha culminado con el establecimiento creciente de organismos de justicia administrativa, por lo que si la Procuraduría Federal del Consumidor pretende en su carácter de organismo — descentralizado actuar como un tribunal administrativo, deberá ser creado expresamente como tal, y de ninguna manera debe forzarse la ley para abrirle paso a un tribunal administrativo de hecho constituido como organismo descentralizado, y todavía peor poner a su servicio a los jueces.

Por otra parte, la doctrina ha determinado que la división de poderes, si bien es cierto que es un principio esencial para la democracia, también es cierto que es un principio que se encuentra — en una profunda crisis, porque más bien lo que existe es una división y coordinación del trabajo entre los órganos del Estado; además, reconocido está que desde un punto de vista material los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, indistintamente llevan a cabo actos administrativos, legislativos y jurisdiccionales.

De este modo tenemos por ejemplo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de sus atribuciones ejercita actos admi-

nistrativos con relación a sus bienes, ejecuta actos legislativos - para su normatividad interna; y es bajo estos conceptos que los tribunales administrativos únicamente tendrían por fin el ratificar - sus propias resoluciones con las que el demandado se encuentra inconforme, consecuentemente no invaden la esfera judicial, respetándose su jurisdicción.. Los tribunales administrativos aún dotados - de autonomía propia, no se desprenden propiamente de la misma administración puesto que los encargados de impartir las resoluciones - serían por designación del propio Ejecutivo.

Por lo anterior, convendría que el Ejecutivo Federal hiciera - una profunda valoración para determinar que la Procuraduría Federal del Consumidor se constituya como una unidad dependiente directamente del Ejecutivo, hábida cuenta de los resultados que se han generado; no sin dejar de comentar también la presión económica y política de algunos industriales, obteniendo inmoralmemente prebendas en su favor que han hecho nugatoria la justicia para los consumidores; y en otro extremo la aplicación rigorista de la ley del consumidor a aquellos proveedores comerciantes que no tienen arreglos o bien que carecen de medios de instrumentos para invocar su defensa.

Igualmente, señalar que los convenios y los laudos en materia de protección al consumidor no traen aparejada ejecución no es aceptable, puesto que tenemos que admitir que existen múltiples documentos no sólo de carácter público sino también los de carácter -

privado que traen aparejada ejecución, como sería el caso de un título de crédito, ya que lo que se persigue con la ejecución de un documento, ya sea público o privado, es la certeza de dichos actos, y en este caso no puede invocarse la falta de ejecución o de certeza del acto puesto que en los mismos participa una institución pública.

Finalmente, no queremos decir que la iniciativa de decreto de reformas y adiciones que presentó el Ejecutivo Federal sea negativa; no, al contrario tenemos que afirmar que el problema por lo que se ve, se quiere resolver. sin embargo; pretender enderezar una institución sin una técnica jurídica apropiada me parece riesgoso; no puede admitirse tampoco que este organismo descentralizado funja al mismo tiempo como juez y parte, (ejem: cuando el consumidor no asiste a la audiencia de conciliación de Ley y la Procuraduría continúa con el procedimiento; en la etapa de desahogo de pruebas, en la resolución, etc.); por otra parte como se explica que en los convenios celebrados ante dicho organismo no se acredite la personalidad de las partes y se admita tal circunstancia con la simple declaración de bajo protesta de decir verdad.

Estas y muchas otras interrogantes se desprenden del análisis técnico de la ley de la materia.

El Congreso de la Unión aprobó las reformas mencionadas y fueron publicadas con fecha 12 de enero de 1988; debe reconocerse que este organismo ha funcionado como un auténtico catalizador social, que de alguna manera a frenado y contrarrestado los -

abusos de los comerciantes, que por cierto no son mesiánicos. Por ello, no proponemos que desaparezca la tutela a cargo del Estado, hacerlo sería ~~proponer~~ la destrucción del carácter social que debe impregnar a cualquier democracia del mundo.

En un plan crítico propositivo la obligación como universitaria, más moral que jurídica, estimo que es pronunciar críticamente y desde una perspectiva científica que tanto el Ejecutivo Federal como el Congreso de la Unión, dejaron pasar esta oportunidad histórica para consolidar a esta Institución social de acuerdo con la Constitución Federal. Ahora, nos resta esperar las tesis que emita sobre el particular el órgano jurisdiccional y desde luego, el futuro de la Procuraduría Federal del Consumidor y de los consumidores con esta novedosa y protectora reforma.

Por último, sabemos que las normas e instituciones son perfectibles y estamos seguros de que se ha dado un paso muy importante en la protección social de los consumidores que finalmente es el fin de la justicia.

B) PERSPECTIVAS DE LA PROTECCION AL CONSUMIDOR.

Los capítulos anteriores de este trabajo, han sido elaborados con la intención de plasmar de una manera objetiva la protección administrativa con que cuentan los consumidores hoy en día en nuestro sistema jurídico.

La finalidad del presente capítulo, reside esencialmente en resaltar en forma precisa la proyección en el campo y la aplicación de las normas del derecho del consumo y, por tanto, las perspectivas que se presentan desde un plano jurídico, político, social y económico que se estima se de en un futuro inmediato a los consumidores.

La protección administrativa que se pretendió otorgar a los consumidores con la Ley Federal de Protección al Consumidor, no ha logrado desafortunadamente los propósitos que se planteó el legislador, ya que la Ley como un instrumento para corregir vicios y deformaciones del aparato productivo, distributivo e impulsor de la actividad productiva, propiciadas por la ampliación del mercado interno, realmente no han permitido orientar la política del régimen, hacia la modernización del sistema económico y, especialmente, la defensa del interés popular.

La política comercial debe ser uniforme y general y tener un efecto preventivo, a efecto de prohibir ciertas prácticas de mercado y proteger a los consumidores como colectividad.

En algunos ordenamientos de países altamente desarrollados por tanto con una administración muy poderosa, se han introducido recientemente, como se pudo apreciar en el segundo capítulo de este trabajo

jo, varios medios de carácter técnico para evitar el avalasamiento de la esfera jurídica de los administrados, y en esta dirección podemos mencionar al Ombudsman, es decir al organismo dependiente del cuerpo legislativo, del ejecutivo o de ambos, que recibe las reclamaciones de los particulares contra la actividad, algunas veces abusiva de los proveedores de bienes o prestadores de servicios.

Se han creado diversas leyes que en sucesión o simultáneamente atañen a la actividad económica de gobernantes y gobernados con la finalidad de controlar sus relaciones económicas. Por ende, el control relativo al consumo parece ser algo limitado, aunque no tan estrecho como el control de precios, históricamente ligado al combate de la inflación.

En el derecho positivo mexicano, se pueden encontrar normas destinadas a la protección del consumo que en realidad son más amplias que las contenidas en la Ley Federal de Protección al Consumidor. En el régimen actual, hay provisiones que miran a la productividad misma que además de afectar las relaciones privadas a través de limitaciones, condiciones, restricciones, cargas y sanciones, acuden a programas y planes de incentivos, franquicias, subsidios y apoyos de todo género.

Mencionar que la protección al consumo, considerando tan sólo una Ley que se destine a la contratación mercantil, encauzada a la enajenación y el uso y goce temporales de los bienes y la prestación de servicios, es atender únicamente un sector, tal vez el más reduci

do de la regulación sobre la materia. Sin embargo desde éste ángulo es que se ha desarrollado un conjunto estructuralmente unitario, que cuenta con un aparato orgánico, que no se reduce a la Procuraduría Federal del Consumidor, sino que abarca al Instituto Nacional del Consumidor, también organismo descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyas finalidades se encuentran establecidas en el artículo 68 de la Ley del Consumidor, cuyas finalidades son de informar y capacitar al consumidor en el conocimiento y ejercicio de sus derechos; de orientar al consumidor para que utilice racionalmente su capacidad de compra; de orientarlo en el conocimiento de prácticas comerciales publicitarias lesivas a su interés. Asimismo pretende auspiciar hábitos de consumo que protejan el patrimonio familiar y promover un sano desarrollo económico.

La Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor tutelan diversos derechos, y aunque el Instituto ha profundizado más allá de su competencia, esto no ha sido suficiente para influir de modo definitivo en la protección de los consumidores.

La intervención de la Procuraduría Federal del Consumidor que por disposición de la Ley actúa en representación de los consumidores, sería más decisiva si todo ese sinnúmero de contratos que no están sujetos a un registro específico, pudieran controlarse administrativamente cuando menos en cuanto a su legalidad.

En fin, la sociedad de consumo estimulada especialmente por el capitalismo que basa su expansión, crecimiento y existencia misma

en los consumidores, debe admitir, para que pueda prevalecer, ciertos derechos mínimos del consumidor y al mismo tiempo, producir conlealtad y ética profesionales. De lo contrario el interés social motivará necesariamente una mayor intervención del Estado para contener esa fuerza oscura que hace de la sociedad actual, consumistas de pendientes desesperados. De todos modos, por ahora sabemos que las instituciones son perfectibles, y que seguramente llegará el momento, porque los mexicanos concientes de nuestro destino y con la esperanza de siempre, aspiramos arribar a ordenamientos jurídicos que recojan con mayor rigor las aspiraciones de un pueblo que lucha por desatarse las cadenas del subdesarrollo.

C O N C L U S I O N E S

- 1.- El incremento en el consumo como resultado del aumento de población, ha creado la necesidad de reorientar al aparato productivo hacia la satisfacción de los requerimientos más urgentes de la sociedad.
- 2.- Los controles jurídicos más usuales que se utilizaron antes de la era de protección administrativa al consumidor son el juicio ordinario civil, el juicio de responsabilidades y el proceso penal.
- 3.- La tradicional y discutida separación entre lo civil y lo mercantil resulta ya insuficiente, respecto de los actos jurídicos que caen dentro de la Ley Federal de Protección al Consumidor.
- 4.- Es indiscutible que las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, muestran en gran medida un avance en las ramas que comprende el llamado derecho social; sin embargo éste se encuentra sujeto a modificaciones, por la necesaria evolución de la Protección Administrativa del Consumidor. Es de primordial importancia la regulación de los contratos que contiene la Ley, porque los principios que le rigen y por ende que se aplican a las figuras que comprenden difieren de los enmarcados por el derecho privado.

- 5.- De la Ley Federal de Protección al Consumidor se desprende que a los contratos de compraventa son aplicables los principios - generales del derecho, a saber: de orden público e interés social; no contravenir lo dispuesto en la Ley; derechos de los - consumidores irrenunciables; y, la Ley citada estará por encima de otras disposiciones en contrario.
- 6.- La protección administrativa que otorga la Ley Federal de Protección al Consumidor, se caracteriza por la imprecisión y vaguedad en la regulación de las relaciones contractuales que de ben pertenecer a su ámbito. Lo anterior es ocasionado por dos situaciones: en primer lugar, no se determina expresamente en todos los contratos, los cuales estarán sujetos a las disposiciones de ésta Ley; y, en segundo lugar, los conceptos de proveedor y consumidor son tan amplios y multívocos que se extiende de su aplicación a operaciones contractuales en las que las - partes se encuentran al amparo de otras leyes.
- 7.- Es necesaria una debida especificación de los conceptos de proveedor y consumidor, ya que con ello se evitarían confusiones y abusos en la aplicación de la Ley así como controversias con otras leyes que regulan situaciones contractuales similares.

- 8.- El concepto de protección al consumidor de la Ley se encuentra sumamente hipertrofiado, ya que comprende una serie de aspectos de otras disposiciones legislativas, por lo que es necesario circunscribirlo a un ámbito más específico que podría ser para los consumidores que soliciten en el mercado la adquisición o la prestación de bienes y servicios, creando en consecuencia un mejor control dentro de un sistema de economía de mercado.
- 9.- Indebidamente en la práctica se han considerado proveedores a las personas físicas vendedoras eventuales y por desconocimiento de la Ley, son sancionadas arbitrariamente por la Procuraduría Federal del Consumidor. La Ley especifica claramente en los artículos 5° y 27 que al contrato de compraventa de inmuebles sólo serán aplicables sus disposiciones, cuando el proveedor reuna la calidad de fraccionador o constructor de viviendas para venta al público. Esto significa que si algún particular vende su casa habitación, automóvil, indebidamente se le considera como proveedor.
- 10.- Entre los contratos que es necesario se regulen y especifiquen, sin contravenir lo dispuesto por el Código Civil, es el de compraventa, claro está que con las características que sean inherentes por celebrarse entre proveedores y consumidores.

Igualmente debería ampliarse la reglamentación de los contratos de crédito a los particulares, como sería el caso del contrato de promesa de compraventa.

- 11.- Como órgano encargado de vigilar el cumplimiento de los procedimientos celebrados ante la misma, la Procuraduría Federal del Consumidor carece de los medios coercitivos necesarios para resolver el fondo de los conflictos que conoce. En este sentido, se sugiere que se constituya como una unidad dependiente de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial como mera Procuraduría y que los tribunales administrativos diriman las controversias. De este modo la Procuraduría actuaría como un organismo coadyuvante del órgano jurisdiccional, que es el que se encuentra facultado para administrar justicia de acuerdo a lo que establece la Constitución.

- 12.- La regulación actual de las atribuciones que le otorga la Ley a la Procuraduría Federal del Consumidor, es incongruente con las concedidas al órgano Jurisdiccional. Pues como ocurre en innumerables ocasiones, los problemas que no puede resolver la Institución tienen que ser encaminados, si el consumidor está dispuesto a solucionar la controversia, a los tribunales competentes constituyendo otro obstáculo para las partes en la solución del conflicto.

13.- Una de las disposiciones que mayores dudas y cuestionamientos había suscitado es el hecho de que las partes al no arreglar el conflicto planteado ante la Procuraduría Federal del Consumidor, ya sea en la etapa conciliatoria o en la designación de arbitro, las partes no pueden acudir a los Tribunales a someter sus pretensiones litigiosas toda vez que el artículo 59 fracción VIII inciso f), condiciona tal situación hasta que la Procuraduría no emita una resolución administrativa en la que únicamente se resuelve si el proveedor violó o no la Ley en cita, y en consecuencia se viola la garantía consignada en el artículo 17 constitucional.

14.- Los medios más eficaces para lograr la justicia del Consumidor, así sea parcial de sus pretensiones, se encuentra en el procedimiento conciliatorio y en el arbitraje, que se llevan ante la Procuraduría Federal del Consumidor; sin embargo, lamentablemente la eficacia de estos dos medios depende de la aceptación voluntaria del proveedor, con lo que se derriba el anhelo de protección que se pretende con la Ley.

15.- Para una eficaz protección de intereses colectivos, estimo que no basta la protección mediante órganos administrativos o político-administrativos, ni de procuradurías, sino que debe buscarse su protección por la vía judicial, sin pretender con esto la desaparición de la Procuraduría.

- 16.- Los conflictos suscitados en el campo del consumo se vierten en el sector administrativo o en el judicial, pero hay que considerar y tener presente al arbitraje privado como una fórmula que si bien es cierto se acerca más al procedimiento judicial, no deja de tener una amplia realización contractual o administrativa, en la que además la Administración Pública participe.
- 17.- Considero que la Procuraduría Federal del Consumidor debe tenerse como una unidad coadyuvante de los órganos de jurisdicción administrativa.
- 18.- La jurisdicción administrativa en México ha evolucionado de modo significativo y se ha resuelto el problema de la constitucionalidad de los tribunales administrativos. Por tanto la Procuraduría no debe convertirse en un Tribunal Administrativo de hecho, ni arrogarse atribuciones del órgano jurisdiccional y menos aún someter a su servicio a los jueces. Con las reformas al Código de Procedimientos Civiles y a la Ley Federal de Protección al Consumidor, definitivamente se avanzó en la protección social de los consumidores aunque se espera que en un futuro se haga con mayor precisión técnico jurídica.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL, Teoría General del Derecho Administrativo, -
Edit. Porrúa, S.A. México 1986 5a. Ed.
- ALCALA ZANORA Y CASTILLO, NICETO, Proceso, Autocomposición y Autode-
fensa, México, UNAM, 1979, 2a. Ed.
- ALPA, GUIDO, La Protección al Consumidor en Europa, Modelo de Legis-
lación Estatal y Directiva de la Comunidad Económica Europea, -
Edit. Nueva Imágen, S.A., México 1981, 1a. Ed.
- BARRERA GRAFF, JORGE, La Protección al Consumidor Jurídica No. 8 -
Edit. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Ibe-
roamericana, México, julio 1976.
- La Protección al Consumidor en el Derecho Mexicano, Edit.
Nueva Imágen, S.A., México, 1981, 1a. Ed.
- BERNITZ, ULF, La Protección al Consumidor. Propósitos, métodos y -
líneas evolutivas en la legislación Nórdica, en especial Sueca,
de protección al consumidor, Edit. Nueva Imágen, S.A., México -
1981, 1a. Ed.
- BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO, Memoria. Noveno Congreso de Derecho Pro-
cesal, Revista de la Facultad de Derecho UNAM. México 1984.
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, El Juicio de Amparo, Edit. Porrúa, S.A. .
México 1966, 5a. Ed.
- CARNELUTTI, FRANCESCO, Sistema de Derecho Procesal Civil, Buenos -
Aires UTEHA, 1944. T. 1.
- CHIOVENDA, GIUSEPPE, Ensayos de Derecho Procesal Civil, Buenos Ai-
res. 1949.
- DE LA CUEVA, MARIO, Testimonios sobre Mario de la Cueva, Edit. Po-
rrúa, S.A. México, 1982 2a. Ed.

- FRAGA, GABINO, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, S.A. México, -
1975, 16a. Ed.
- GARCIA OVIEDO, Derecho Administrativo, Edit. Eisa, Madrid 1987, T. 1.
4a. Ed.
- GOMEZ LARA, CIPRIANO, Teoría General del Proceso UNAM, México 1981,
2a. Ed.
- GUASP, JAIME, Derecho Procesal Civil, Madrid. Instituto de Estudios
Políticos. 1961.
- LEDESMA URIBE, JESUS, Bases Romanísticas de la Legislación Protecto-
ra del Consumidor, Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho
de la Universidad iberoamericana No. 11, Julio de 1979.
- MORENO SANCHEZ, GUILLERMO, La Conciliación y el Arbitraje en la Ley
Federal de protección al Consumidor, Sexta Epoca, No. 13, Edit.
El Foro, México, abril-junio 1978.
- NAVA NEGRETE, ALFONSO, Derecho Procesal Administrativo, Edit. Porrúa,
S.A. 1959.
- PALLARES, EDUARDO, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Edit. Po-
rrúa, S.A. México 1977 10a. Ed.
- Derecho Procesal Civil. Edit. Porrúa, S.A. México 1975.
9a. Ed.
- RANGEL MEDINA, DAVID, Tratado de Derecho Mercario. Edit. Nueva Imá
gen, S.A. México 1960 - 2a. Ed.
- RECASENS SICHES, LUIS, Derecho Protector de los consumidores, Año X,
No. 29 Edit. Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México,
México, mayo-agosto 1957.
- SERRA ROJAS, ANDRES, Derecho Administrativo, T.1. Edit. Impresora -
Galve, México 1972, 5a. Ed.

- VILLEGAS BASABILBAZO, BENJAMIN, Derecho Administrativo, Edit. -
Porrúa, S.A., México 1974, 3a. Ed.
- OVALLE FABELA, JOSE, Algunos Problemas de la Protección al Consumidor en México, Vol. V. Edit. UNAM, Anuario Jurídico, México 1979.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial -
Porrúa, S.A., México 1987.
- Código Civil para el Distrito Federal. Editorial Porrúa, S.A. México 1987.
- Código de Comercio. Editorial Porrúa, S.A. México 1987.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, S.A., México 1987.
- Ley Federal de Protección al Consumidor México, 1988. Distribución Gratuita.
- Ley Federal de Protección al Consumidor, Exposición de motivos, -
Dictámenes del Congreso de la Unión, Editorial Trillas, México 1979.
- Código Federal de procedimientos Civiles, Editorial Porrúa, S.A. -
México 1987.