

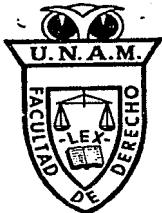
765
24



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA

ANTECEDENTES SOCIOLOGICOS Y FUNCIONAMIENTO DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR



Tesis que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO por la
Universidad Nacional Autónoma de
México presenta el C.
RIGOBERTO RUBIO IBARRA
México, D. F., noviembre de 1987.



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

Introducción

Capítulo I

Antecedentes sociológicos que generaron la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor

Capítulo II

Fundamentación social y jurídica de la Procuraduría Federal del Consumidor

- Fundamentación social
- Sustentación jurídica

Capítulo III

Origen y funcionamiento de la Procuraduría Federal del Consumidor

- Origen de la Ley Federal de Protección al Consumidor
- Organización
- Bases funcionales

A large, stylized handwritten signature or scribble is located in the bottom left corner of the page. It consists of several overlapping loops and lines, with some legible characters that appear to be 'S', 'M', and 'K'.

Capítulo IV

Operación de la Procuraduría Federal del Consumidor

- Función sociológica y protección al consumidor
- Casos prácticos

Capítulo V

Conclusiones y recomendaciones

Bibliografía

INTRODUCCION

El presente trabajo ha sido motivado por el creciente interés que en una sociedad como la nuestra adquiere la relación jurídica proveedor-consumidor. Es tan importante dicha relación, que en casi todos los países capitalistas, incluido México, se han promulgado leyes y creado instituciones destinadas a vigilar y normar tal relación.

Fue el 5 de febrero de 1976, al entrar en vigor la Ley Federal de Protección al Consumidor -aprobada el 28 de noviembre de 1975 por el Congreso de la Unión-, cuando por mandato de dicha ley se crearon el Instituto Nacional del Consumidor y la Procuraduría Federal del Consumidor, organismos destinados, el primero, a orientar al consumidor, y el segundo, a protegerlo.

Por su propia naturaleza, la presente tesis está basada más bien en una observación de la práctica que en una revisión exhaustiva de textos jurídicos. Como lo revelan las fuentes consultadas, que listamos al final del presente trabajo y constituyen la bibliografía, el tema que aquí nos ocupa no puede ser estudiado adecuadamente si se carece de una visión interdisciplinaria.

El derecho, la administración pública, la sociología, las relaciones públicas, las ciencias de la comunicación, las relaciones humanas y la teoría del Estado, son materias que de alguna manera tienen relación teórica y práctica con los casos que aquí analizaremos.

¿Cómo se relacionan entre sí, en el presente tema, cada una de las áreas del conocimiento que hemos mencionado? El Derecho nos proporciona los instrumentos teóricos para analizar los textos jurídicos que proceden a quí. La sociología nos permite conocer los antecedentes sociales que hicieron necesaria la creación de los organismos y la emisión de la ley relacionados con la protección del consumidor. Las relaciones públicas y las relaciones humanas nos permiten entender el trato conflictivo entre el proveedor de bienes y servicios y el consumidor, y cómo superarlo. Las ciencias de la comunicación, específicamente en sus áreas de comunicación y propaganda, hacen posible entender uno de los principales puntos de origen del conflicto entre el proveedor y el consumidor, pues generalmente las dificultades empiezan cuando una publicidad incierta o mal intencionada sorprende al consumidor. Por su parte, la propaganda* permite al Instituto Nacional del Consumidor orientar al público sobre qué precauciones adoptar y cómo proceder en las demandas derivadas de su trato con los proveedores de bienes y servicios. Finalmente, la teoría del Estado y la Administración Pública nos permiten entender por qué el Estado mexicano tiene y ha ejercido la facultad de legislar en el campo de la defensa.

*Aquí entendemos por propaganda una disciplina que permite difundir mensajes persuasivos de interés colectivo. Por publicidad entendemos la disciplina que difunde anuncios comerciales con fines lucrativos, pero también persuasivos.

del consumidor.

La anterior argumentación, como puede observarse, es suficiente para explicar por qué esta tesis no es estrictamente jurídica. De hecho, al revisar algunas de ellas elaboradas por egresados de nuestra Facultad en los años recientes, nos dimos cuenta de que el Derecho está cada vez más obligado a realizar análisis interdisciplinarios de los problemas que ocupan su atención. En nuestros tiempos, ninguna ciencia puede desarrollarse aislada de las demás.

Por otra parte, debemos advertir que para la realización de esta tesis ha sido necesario llevar a cabo cierta dosis de trabajo de campo, consistente en platicar -- con algunos proveedores de bienes y servicios y con algunos consumidores que han acudido ante las oficinas de la Procuraduría Federal del Consumidor para resolver querrelas derivadas de su interrelación cotidiana. Con esto hemos buscado dar mayor realismo, es decir, propiciar mayor contacto con la realidad, a las recomendaciones y -- conclusiones que, brevemente, formulamos en la parte final.

El objetivo de esta tesis es conocer el origen y el funcionamiento de la Procuraduría Federal del Consumidor, con el propósito de presentar algunas observaciones y recomendaciones sobre cómo podría mejorarse la eficacia de dicha institución. Por desgracia, no pudimos encontrar en los centros de documentación de la capital del país -

ejemplos de legislación sobre protección al consumidor en otras naciones, lo cual, sin duda, nos habría permitido tener un marco de referencia más amplio.

A manera de hipótesis, en este trabajo consideramos que las facultades de la Procuraduría Federal del Consumidor son insuficientes, y que esto hace que su actuación en defensa de los consumidores sea troncada por la intervención del fuero civil en la finiquitación de las querellas. Así, el nombre de "Procuraduría" parece ser inadecuado para una institución que no puede actuar hasta las últimas consecuencias jurídicas. Sus acciones se limitan a la conciliación y, más aún, las partes pueden negarse a aceptar la conciliación de dicha Procuraduría. Por tanto, nos parece que sería conveniente hacer ciertos ajustes en la ley correspondiente, mismos que señalaremos en su oportunidad, al llegar al último capítulo y en el transcurso del capítulo tercero.

Para cumplir el objetivo que nos proponemos con el presente trabajo hemos organizado éste de la siguiente manera: Además de esta introducción, en la que delineamos en términos generales el problema que nos ocupa, en el capítulo primero hacemos referencia a los antecedentes sociológicos que dieron lugar a la Procuraduría Federal del Consumidor, tanto desde el punto de vista de las crecientes y complejas interrelaciones consumidor--proveedor, como desde la perspectiva de las atribucio--

nes que el Estado tiene para legislar sobre materias de interés público.

El capítulo II está dedicado a estudiar las causas sociales y administrativas, así como la fundamentación jurídica de la Ley Federal de Protección al Consumidor. En este punto hacemos un análisis detallado de cada uno de los preceptos de la mencionada ley, con más particularidad en los aspectos relacionados directamente con la Procuraduría Federal del Consumidor.

En el capítulo tercero hacemos referencia a los aspectos de la estructura de organización que nos interesan en los casos del Instituto Nacional del Consumidor y de la -- Procuraduría Federal del Consumidor, además de que profundizamos un poco más que en el capítulo anterior en analizar las funciones que la ley le atribuye a la Procuraduría Federal del Consumidor.

A su vez, en el capítulo cuarto se estudia cómo funciona en la práctica la Procuraduría y los aspectos positivos y negativos de su funcionamiento. En ese mismo capítulo presentamos comentarios derivados de nuestras conversaciones con algunos proveedores y consumidores que han recurrido a los servicios de la Procuraduría Federal del Consumidor para resolver querellas.

El capítulo V y último, agrupa las conclusiones y recomendaciones que se deducen de los análisis llevados a cabo en los capítulos que le preceden. Finalmente, consignamos

las fuentes consultadas para la elaboración de este trabajo y que constituyen la bibliografía.

Deseamos hacer notar que no nos hemos propuesto dar lugar a una tesis teórico-jurídica, sino a un documento que, en la medida de lo posible, sirva a la práctica y que, si la realidad lo permite, pueda ser aplicado para mejorar el funcionamiento de la Procuraduría Federal del Consumidor.- Sabemos que esto es muy ambicioso y deseamos que, aunque sea en mínima proporción, lo hayamos conseguido.

Por último, debemos agradecer a quienes con sus orientaciones y su valiosa información hicieron posible la realización de esta tesis. Sin la ayuda de todas esas personas, a quienes no mencionamos para no cometer penosas omisiones, tal vez no habríamos concluido el presente trabajo. A todos ellos, muchas gracias.

México, D. F., noviembre de 1987.

CAPITULO I

**ANTECEDENTES SOCIOLOGICOS QUE GENERARON LA
CREACION DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL
CONSUMIDOR**

Precedente social

La Ley Federal de Protección al Consumidor fue promulgada en febrero de 1976, y con su promulgación fue automáticamente creado el Instituto Nacional del Consumidor, así como la Procuraduría Federal del Consumidor. En lo sucesivo, nos referiremos a la Ley con las siglas LFPC; al Instituto, con el acrónimo INCO, y a la Procuraduría, con las siglas PFC.

Afirma el INCO que, "a diferencia de otras, esta -- Ley tiene amplios -casi ilimitados- alcances sociales: - todos-somos consumidores de bienes o servicios, y en -- tal calidad debemos ser protegidos y orientados."¹

Tenemos en este punto el principal argumento social en favor de que exista una legislación protectora del - consumidor. Todos somos en algún momento de nuestra vi da cotidiana proveedores de bienes y/o servicios y/o -- consumidores de éstos, y en esa medida, como tales, todos somos en todo momento sujetos de una legislación co mo la que citamos.

Una legislación se justifica en la medida en que -- tiende a regular una relación social generalizada, y la relación social proveedor-consumidor está ampliamente - generalizada, pues si tratáramos de dividir desde este

¹ Instituto Nacional del Consumidor. Introducción a la Ley Federal de Protección al Consumidor. México, 1980. p. 3.

punto de vista la sociedad mexicana, habríamos de concluir que ésta se divide en dos grandes tipos de miembros: los que son proveedores y los que son consumidores en algún momento de su vida social.

El INCO hace notar que "el surgimiento de mecanismos que amparan los intereses generales del público consumidor, es un fenómeno peculiar de los países que consideran a la producción y al consumo como dos partes de un mismo proceso." Por ello, "no sorprende, entonces, que en una sociedad con las características que presenta la nación mexicana, el Estado intervenga para regular, mediante disposiciones jurídicas, de naturaleza irrevocable; las relaciones de compraventa entre proveedores y población consumidora."²

Desde que se originaron las transacciones comerciales en las sociedades surgió la necesidad de legislar, y luego, de crear un órgano encargado de hacer valer la legislación. Sin embargo, mientras las sociedades no se hicieron complejas, tales necesidades eran satisfechas de manera directa por la legislación civil y por los tribunales de ese mismo fuero. La elaboración de una legislación especial y la creación de organismos ad hoc es una derivación de nuevas necesidades, de una sociedad mucho más compleja y de transacciones más numero

² Idem.

sas y frecuentes entre los ciudadanos. A este punto -- volveremos en el primer inciso del capítulo siguiente.

Aspecto doctrinal

En lo que se refiere a los fundamentos legales que han hecho posible la existencia de ordenamientos específicos sobre protección al consumidor, ellos son numerosos y trataremos de referirlos en el presente inciso en relación con nuestra nación en particular. Desde luego, mencionaremos las normas que estaban vigentes en 1975, cuando el entonces Presidente de la República, licenciado Luis Echeverría Álvarez, sometió a la consideración del Congreso de la Unión un proyecto de Ley Federal de Protección al Consumidor, en el que se preveía también la creación del INCO y de la Procuraduría Federal del Consumidor.

Comencemos diciendo que originalmente los estados nacionales son orientados por la doctrina liberal y, -- por tanto, esa base filosófica les impide legislar sobre asuntos que, desde un punto de vista muy estrecho, puedan implicar invadir la esfera de la libertad individual. En este punto podemos explicarnos por qué es hasta el presente siglo cuando en las repúblicas más desarrolladas surge la necesidad y la posibilidad de legis-

lar sobre protección al consumidor. Esto hubiera sido imposible en el siglo XIX; no sólo por la rigidez de la doctrina liberal que lo impedía, sino también porque no existía la necesidad social de que se elaborara la multicitada legislación.

El Estado liberal floreció fundamentalmente en el siglo pasado y su modelo original ha estado sujeto -y sigue estándolo- a profundas crisis.

"La característica fundamental de este Estado es el considerarlo formado para el servicio exclusivo del individuo.

"Para ello, se forma una tabla o catálogo de libertades individuales que el Estado ha de reconocer y respetar. El Estado liberal toma sentido en tanto se dirige a proteger esas libertades, pues se considera que su justificación se deriva, precisamente, de dirigirse hacia ese objeto. Ha sido creado con objeto de proteger las libertades individuales del hombre, tal y como fueron establecidas de manera absoluta por los revolucionarios del siglo XVIII.

"En todo tiempo -señala Porrúa Pérez, a quien venimos citando-, aun dentro del absolutismo, se ha pensado que el poder ha de detenerse ante determinada esfera in

dividual de derechos."³ Una de las esferas individuales de derechos ante las cuales debía detenerse el Estado era precisamente la transacción comercial entre los individuos.

Sin embargo, el Estado mexicano, desde sus orígenes, que pueden fijarse formalmente en 1821, y realmente en el gobierno del Presidente don Venustiano Carranza, no nace como otros estados liberales. En México, el liberalismo adopta otra modalidad, que Jesús Reyes Heróles denominó liberalismo social, por contraposición al que según el mismo politólogo podría llamarse liberalismo ilustrado.⁴

El segundo tipo de liberalismo mencionado es el que conocemos, según el cual -de acuerdo con los principios de Adam Smith y David Ricardo- el Estado ha de ser simplemente un vigilante del orden público, sin participar en la economía ni intervenir en las relaciones entre los individuos y las organizaciones sociales.

En cambio, el liberalismo social, al cual se apega el Estado mexicano desde sus orígenes, hace de dicha organización política una entidad que interviene en la economía, vigila el orden público, regula las inversiones, emite leyes y decretos para orientar el desarrollo

³ Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Editorial Porrúa, S. A. México, 1977. Décima edición. p. 472.

⁴ Reyes Heróles, Jesús. México: Historia y política. Madrid, Editorial Tecnos, 1978. Colección de Ciencias Sociales. p. 173.

económico, político y social del país y, por tanto, está facultado para -en este caso- emitir una ley que proteja al consumidor y crear los organismos necesarios para que dicha ley sea observada.

Desde luego, así como el Estado mexicano puede emitir una norma o crear una organización para defender un derecho de la colectividad, también puede modificar o suprimir tal ordenamiento u organismo, cuando las exigencias de ese derecho cambien o desaparezcan. El derecho (la norma en sí) no puede ni debe ser un argumento para estancar al derecho (la disciplina).

Como señala Gramsci: "El Estado, en cuanto es la misma sociedad ordenada, es soberano. No puede tener límites jurídicos; no puede tener límites en los derechos públicos objetivos, ni puede decirse que se autolimita. El derecho positivo no puede ser límite del Estado, ya que puede ser modificado en cualquier momento por el Estado mismo en nombre de nuevas exigencias sociales."⁴

Desde luego, como también hemos venido señalando, los liberales ilustrados rechazarían sin el menor razonamiento o titubeo lo que acabamos de citar de Gramsci; sin embargo, ese argumento da base de sustentación a mu

⁴ Citado por Palomera Zamora, Juan José. Un reporte de la guerra por el derecho a la información. Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México, 1982. pp. 13-14.

chos estados capitalistas modernos.

Porrúa Pérez hace notar que el Estado liberal, encauzado dentro de los fríos moldes que le impuso el liberalismo ilustrado, "no podría subsistir por dejar abandonados los sectores sociales más débiles" que, sin tutela, se vieron oprimidos y explotados por los más fuertes. Esa explotación y opresión ocasionó la unión de los más débiles, la unión de la clase laborante, para tratar de defenderse por sus propios medios utilizando su fuerza."⁵

La consecuencia del liberalismo ilustrado fue "encerrar al Estado dentro de los moldes rígidos y fríos que hemos señalado, dejando una esfera individual intocable en la que se pudiese desarrollar libremente la actividad de los individuos, con los resultados funestos que eran de esperarse.

"El resultado de la libre actuación de los hombres en todos sentidos, sin tener ante sí una barrera impuesta por el Estado para corregir los abusos de la libertad, motivó que se exageraran las desigualdades sociales; los débiles fueron oprimidos; la clase obrera se encontró en una situación de miseria extrema, y al tratar de remediar por sí misma esos males, que el Estado

*Subrayados en el original.

⁵Porrúa Pérez, Francisco. Obra citada. pp. 473-474.

no se cuidaba de atajar, se originaron las graves luchas sociales..."⁶

Aquí se hizo necesaria la intervención del Estado en la economía, así como en la regulación de ciertas relaciones cuyo interés antes se consideraba confinado a la pura esfera individual, como es el caso de la relación proveedor-consumidor.

Bajo este enfoque, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 71o. que "el derecho de iniciar leyes y decretos compete: I. Al Presidente de la República; II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y III. A las legislaturas de los estados." A su vez, el artículo 89o. constitucional establece en su fracción I que entre las facultades y obligaciones del Presidente figura la de "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."⁷

En el caso de la LFPC, fue iniciada ésta por el Presidente de la República, licenciado Luis Echeverría Alvarez, ejerciendo la facultad que le otorga el artículo 71o. constitucional. Al hacerlo, el Presidente siguió el espíritu de nuestro régimen político y económico que, como ya dijimos, se sustenta en principios liberales -- que no excluyen la intervención del Estado en la regulación de relaciones conflictivas entre los individuos, -

⁶ Ibidem, p. 475.

⁷ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al través de los regímenes revolucionarios. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1982. 434 pp.

con el fin de proteger el derecho y el bienestar de la mayoría. El Congreso de la Unión debe revisar el proyecto de ley conforme a la facultad que tiene; aprobar lo o modificarlo, y publicarlo en el Diario Oficial de la Federación.

Con lo anterior, tenemos ya los principales argumentos jurídicos que justifican la legislación sobre protección al consumidor y la creación de organismos encargados de aplicarla. Procedamos, entonces, a abordar los temas correspondientes al próximo capítulo.

CAPITULO II
FUNDAMENTACION SOCIAL Y JURIDICA DE LA
PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

Fundamentación social

En el primer inciso del capítulo anterior señalamos que la evolución del sistema capitalista, al hacerse más -- complejo el sistema económico y, por ende, al diversifi-- carse las transacciones comerciales entre los miembros de las sociedades en las repúblicas más avanzadas se -- vio la necesidad de legislar sobre protección del consu-- midor. No quiere esto decir que la necesidad sólo haya surgido en las repúblicas más avanzadas; lo que ocurre fue que, aunque también se observó tal requerimiento en todos los países capitalistas del mundo, sólo los más - desarrollados optaron por integrar una ley en la mate-- rria que nos ocupa, y por crear los organismos neces-- rios para hacer valer la legislación resultante. Tal - es el caso, por ejemplo, de los países del norte de Eu-- ropa, que son pioneros en este campo y entre los cuales se cuentan Alemania Federal, Dinamarca, Suecia y Norue-- ga.

También señalamos que para que la legislación y la creación de organismos protectores del consumidor fue-- ran posibles, se hizo necesario que la doctrina liberal que dio origen filosófico a los estados modernos evolu-- cionara de tal modo que ya no se considerara que el Es-- tado no debía intervenir en la vida social para influir en asuntos que no fueran la simple vigilancia del orden y la prestación de los servicios públicos básicos (sa-- lud, electricidad y vías de comunicación, por ejemplo). Al evolucionar la teoría liberal los Estados ya no tu-- vieron trabas para legislar en todas las materias que - consideraran de interés básico para la comunidad. Así

fue como en la segunda mitad del presente siglo surgió - la necesidad de legislar sobre protección del consumidor.

Vimos, asimismo, que desde sus orígenes, el Estado - mexicano no tuvo las ataduras doctrinarias que limitaron el desenvolvimiento de otros estados liberales, en virtud de que en nuestro país tuvo su asiento y desarrollo la corriente que Reyes Heróles denomina liberalismo democrático o social, en tanto que en casi todo el mundo occidental encontró caldo de cultivo la corriente que el mismo autor llama liberalismo ilustrado. A esto ya nos referimos.

Sin embargo, debemos hacer notar que en México, aunque no existieran ataduras para legislar sobre protección del consumidor, la necesidad social surgió hacia -- las postrimerías de la década de los sesentas y principios de los setentas. El Código Civil de 1928, promulgado en 1932, ya contiene en su exposición de motivos algunas referencias a las relaciones entre proveedores y consumidores. En los sesentas, al vencerse el viejo modelo de desarrollo estabilizador que habían preconizado y defendido los regímenes posteriores al del Presidente Manuel Avila Camacho, y a partir del gobierno del Presidente Luis Echeverría Alvarez, muchas capas de la sociedad, que antes estaban parcial o totalmente marginadas en lo económico, vieron aumentados sus ingresos, con lo cual - el volumen de transacciones comerciales aumentó estratosféricamente. Al aumentar las transacciones en su número y su complejidad, vióse la necesidad de crear el INCO y la PFC mediante una ley protectora del consumidor. Sin embargo, otros factores también contribuyeron a que tal necesidad se acentuara.

Hablemos de la publicidad, una vez que ya hemos hecho referencia al aumento de las transacciones comerciales como razón que influyó en la creación de la PFC.

Al aumentar el volumen de la oferta de bienes y servicios y hacer lo mismo la demanda, aunque proporcionalmente, se desarrolló a la par ese elemento que es fundamental para mover la economía en las sociedades capitalistas: la publicidad. Entendemos por publicidad lo que señalan Caludín y Anabitarte en su Diccionario general de la comunicación, a saber: "Conjunto de medios que se emplean para divulgar o extender la noticia de las cosas o de los hechos". De hecho, la información comercial ha estado presente en todo el desarrollo del periodismo. En el siglo XVI los impresores que obtenían la concesión real para imprimir periódicos aprovechaban las páginas de la publicación para anunciar libros editados por la propia imprenta. Pero la constitución de la publicidad comercial tal como hoy se entiende en relación con los medios informativos no se plantearía hasta mediados del siglo XIX. Emile de Girardin es uno de los primeros promotores periodísticos que ensaya la publicidad como sistema para compensar el déficit que deja la empresa periodística. Los creadores anglosajones de la prensa de 'a penique' adoptaron un programa similar. Pronto las grandes tiradas de los rotativos admitieron el hecho de que un periódico salía a la venta con un precio inferior a sus costos de produc-

*Debemos insistir: cosas y hechos destinados a ser vendidos.

ción, porque al incluir la publicidad resarcían las pérdidas. Esta escala ascendente llegó hasta la situación, en que los periódicos ingresan por la publicidad cuatro veces lo que ingresan por la venta directa. Por otra parte, el interés del anunciante se dirigió hacia las publicaciones con mayor número de lectores, para garantizar la máxima expansión de su anuncio. Este factor ha condicionado el predominio de una prensa cuya única finalidad es la conquista del gran público, sin plantearle ninguna exigencia crítica en su lectura. El desarrollo de la prensa sensacionalista norteamericana y británica a fines del siglo XIX y comienzos del XX es una fórmula que se extendió por todo el mundo de cara a conseguir el favor del anunciante. De esta manera, la publicidad se convirtió en un factor de presión, condicionante de la forma y el contenido de la prensa periódica. La publicidad se aplicó en la radiodifusión y la televisión desde el mismo momento de su nacimiento. La cantidad de anuncios en los diarios suele tener el tope del 30 por 100 de páginas impresas. El carácter estatal que se pretendió dar a la radio y televisión en sus orígenes evitó momentáneamente la intromisión de la publicidad. Pero en EE. UU. todas las cadenas de radio y televisión tienen desde sus inicios carácter comercial, y este carácter se extendió por el mundo debido particularmente a los elevados costos que implicaban esos sistemas de comunicación de masas. Los gobiernos, en Occidente, legislaron medidas intermedias, según las cuales el Estado se reservaba una cadena oficial, sin anuncios publicitarios, y dejaba las restantes a empresas comerciales. Progresivamente -

incluso las cadenas bajo control estatal han ido incorporando el anuncio publicitario."¹

En México, los canales de televisión privados han hecho uso y abuso del anuncio comercial, lo cual ha ocurrido en menor medida, y siempre con más apego a la ética, en los medios de comunicación impresos. Por su parte, la televisión y la radio estatales tienen diversas actitudes ante la publicidad. La Ley Federal de Radio y Televisión establece que podrá haber concesiones y -- permisos para explotar canales de radio y televisión. Los canales del Instituto Mexicano de la Televisión (IMEVISION) son concesiones que, aunque originalmente eran propiedad de particulares, el Estado las recuperó, para lo cual está facultado constitucionalmente, según el artículo 27o. En tanto que concesiones, los canales de IMEVISION pueden difundir anuncios comerciales, de acuerdo con la ley, pero según esta misma, los canales de radio y televisión otorgados bajo permiso, no pueden anunciar con fines de lucro bienes y servicios comerciales; sólo pueden hacerlo por intercambio, o bien, anunciar bienes y servicios de interés social, cobrando o gratuitamente. Un ejemplo de permiso es el Canal 11, del Instituto Politécnico Nacional, así como Radio Universidad de México y la estación XEEP; así, por lo gene

¹Claudín, Victor, y Héctor Anabitarte. Diccionario general de la comunicación. Editorial Mitre. Barcelona, 1986. pp. 168-169.

ral, todos los canales de radio y televisión que están bajo el usufructo de universidades, gobiernos estatales y otras instituciones de ese tipo. Un ejemplo de cómo pueden anunciarse bienes o servicios de interés social está en el Canal 11 de televisión, que emite -- mensajes producidos por el Congreso del Trabajo, la -- PFC o el INCO, entre otros, y un ejemplo de cómo pueden intercambiarse anuncios sobre bienes y servicios, -- por bienes y servicios, también se observa en el Canal 11, que tiene por las noches un servicio de cineteca -- por cortesía de Petróleos Mexicanos, el Banco de Comercio (nacionalizado) y Nacional Financiera (empresa gubernamental).²

No debe confundirse la publicidad con la propaganda. La primera busca vender algo, en tanto que la segunda se propone convencer de algo, que generalmente es una idea política o cultural, un modo de vida o un bien o servicio de interés público. Así, el anuncio de una pasta dentífrica es publicidad, mientras que el mensaje sobre los servicios del Sistema de Transporte Colectivo (Metro) o acerca de las ideas de un partido político, es propaganda. Según Blake y Haroldsén, "la propaganda expresa la opinión o la acción realizadas -- por individuos o grupos que deliberadamente persiguen influir sobre las opiniones o acciones de otros indivi

²Sobre la situación de los medios de comunicación y abusos de la publicidad en la radio y la televisión de México, véase: Palomera Zamora, Juan José. Obra citada. pp.397-546.

duos o grupos con objetivos predeterminados. (Institute for Propaganda Analysis - Instituto para el Análisis de la Propaganda- 1937).

"Característico de la propaganda es que, a menudo, intenta imponer un punto de vista no por méritos propios, sino por otros motivos: por ejemplo, apelando a las actitudes emocionales y a los sentimientos. Otra característica consiste en ser un esfuerzo unilateral -y no bilateral- para lograr la aceptación de un punto de vista determinado."³

Por su parte, Edmundo González Llaca señala que la propaganda "es un conjunto de métodos basados principalmente en las materias de la comunicación, la psicología, la sociología y la antropología cultural, que tiene por objeto influir a un grupo humano, con la intención de que adopte la opinión política de una clase social, acción que se refleje en una determinada conducta..."⁴

Hemos hecho la anterior distinción entre publicidad y propaganda porque a menudo el público usa ambos términos como si fueran sinónimos.

Retomemos el hilo de nuestra exposición. Decíamos, pues, que al aumentar el número de mexicanos con dinero,

³ Blake, Reed H. y Edwin O. Haroldsen. Taxonomía de conceptos de la comunicación. Ediciones Nuevomar, S. A. de C. V. México, 1975. pp. 71-72.

⁴ González Llaca, Edmundo. Teoría y práctica de la propaganda. Editorial Grijalbo. Colección Textos y Manuales. México, 1981. p. 35.

creció la demanda de bienes y servicios, y al aumentar las posibilidades del mercado de consumidores, los productores de bienes y servicios aumentaron sus índices de fabricación y, para darle salida, recurrieron cada vez más a la publicidad como forma de promover su producción.

Puesto que todo negocio en la sociedad capitalista está sujeto a afanes de lucro y competencia, la publicidad agiliza la competencia y propicia el lucro. En tal situación, no es raro que la publicidad recurra, con frecuencia, a la mentira y al engaño para conseguir clientes para un producto o servicio. Este factor - la creciente y alarmante frecuencia de casos de consumidores sorprendidos impunemente por proveedores sin escrúpulos - aceleró en nuestro país la presentación de las condiciones que propiciaron la creación del INCO y la PFC, como resultado de la promulgación de la LFPC. En el inciso siguiente, al analizar la LFPC veremos las previsiones que contiene con respecto a los engaños derivados de una publicidad artimañosa.

Por ahora tenemos los dos principales elementos que configuraron las condiciones sociales en las que surgen una legislación y unos organismos protectores del consumidor: el aumento de las transacciones comerciales como consecuencia del mejoramiento general de la situación económica de la población mexicana, y el auge de la publicidad como recurso técnico al servicio de pro-

ductores y proveedores de bienes y servicios. También hemos hablado de la propaganda, pues este instrumento - está al servicio del INCO y la PFC para contrarrestar, - en la medida de lo posible, los efectos de la publicidad engañosa.

Sustentación jurídica

El 28 de noviembre de 1975 fue publicado en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados el dictamen aprobatorio de las comisiones legislativas y la solicitud al pleno para que se promulgara con carácter de vigente el proyecto de Ley Federal de Protección al Consumidor enviado a esa soberanía por el entonces presidente de la República Mexicana. Por su interés, citamos a continuación extractos del dictamen de la comisión y de la consecuente solicitud de promulgación formulada ante la Asamblea:

"...En el marco estratégico de (...una) nueva política que se propone proteger el ingreso de las mayorías, - el Poder Ejecutivo ha enviado a vuestra soberanía, el -- proyecto de Ley Federal de Protección al Consumidor..."⁵
Tras esta introducción, que sigue a una larga exposición previa, el dictamen señala algo que ya mencionamos en el capítulo anterior, con lo cual coincide plenamente: - -

⁵ Diario de los Debates. Cámara de Diputados. México. D. F., 28 de noviembre de 1975. Año III, Tomo III, p. 31.

"...La sola presentación de este proyecto de Ley, ha -- despertado entre algunos núcleos de la iniciativa privada, una inquietud que estimamos injustificada.

"Aferrarse a principios de doctrina liberal ya superados, ineficaces, es, además de impráctico, abandono - de las responsabilidades sociales a que se han comprometido los grupos de mexicanos que han resultado favorecidos por el crecimiento económico del país.

"Los principios de la escuela fisiocrática en los - que se basa el liberalismo clásico, según los cuales existe un orden natural en la sociedad que rige la vida económica y hace, por tanto, innecesaria la intervención del Estado, han sido totalmente rectificadas por - el desarrollo ulterior de condiciones sociales de desigualdad entre las clases y que por el contrario, reclaman y justifican la creciente participación del Estado para corregir estos desequilibrios y asegurar la transformación de la sociedad en la justicia y en nuestro caso en la paz..."⁶ Y tras esta consideración que, como señalábamos antes, coincide plenamente con lo que hicimos notar en el capítulo anterior, el dictamen prosigue:

"...En varios países del mundo, la defensa del consumidor está ya incorporada a la política gubernamental. Entre ellos citamos a Suecia, Suiza, Alemania, Dinamar-

⁶ Idem.

ca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, etc.

"En México, aun cuando este proyecto de ley es un serio intento para hacer aún más operante la política de protección al consumidor, no es hasta ahora que se manifiesta tal propósito..."

El dictamen agrega que "este ordenamiento viene a satisfacer una demanda que era ya impostergable: transformar al consumidor, de víctima pasiva en protagonista de sus propios derechos, ya que su ejercicio le ha sido imposible en virtud de la estructura, en buena parte monopolística, de la intermediación de bienes de consumo y de persistentes prácticas comerciales que le imponen la renuncia de derechos y la aceptación de situaciones injustas..." Párrafos adelante, el dictamen sostiene que "las disposiciones civiles y mercantiles, que regulan esta materia, han sido inoperantes, basadas como están en el principio de la libertad contractual..."

Por otra parte, "la iniciativa no sólo consigna la nueva naturaleza social del derecho del consumidor, sino que crea los instrumentos necesarios para hacerlo operante y cuestionar desde su origen el proceso mismo de la intermediación.

"Así, se crean la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional de Orientación al Consumidor; se otorgan facultades amplias a la Secretaría de Industria y Comercio* para que en la esfera de su compe

*Hoy, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

tencia pueda aplicar la ley y se instituyen limitaciones específicas al proveedor en cuanto a la publicidad, naturaleza y condiciones de productos o servicios, que garanticen una mayor limpieza en las operaciones comerciales."⁷

Citadas esas consideraciones, procedamos a una revisión, más o menos minuciosa, de la LFPC.

El Capítulo Primero, titulado "Definiciones y competencia", consta de cuatro artículos. El primero de ellos establece en su párrafo inicial que "las disposiciones de esta Ley regirán en toda la República y son de orden público e interés social. Son irrenunciables por los consumidores y serán aplicables cualesquiera que sean las establecidas por otras leyes, costumbres, prácticas, usos o estipulaciones contractuales en contrario..."⁸

El artículo segundo señala que "quedan obligados al cumplimiento de esta Ley los comerciantes, industriales, prestadores de servicios, así como las empresas de participación estatal, organismos descentralizados y los órganos del Estado, en cuanto desarrollen actividades de producción, distribución o comercialización de bienes o prestación de servicios a consumidores."

Según el artículo tercero, "por consumidor se en-

⁷ Ibidem, p. 33.

⁸ Las citas de la LFPC provienen de la edición distribuida por el INCO y cuyo pie de imprenta se señala en la sección final de fuentes consultadas.

tiende a quien contrata, para su utilización la adquisición, uso o disfrute de bienes o la prestación de un --servicio. Por proveedores, a las personas físicas o morales a que se refiere el artículo 2o. y por comerciantes, a quienes hagan del comercio su ocupación habitual o realicen aunque fuere accidentalmente, un acto de comercio..." Este artículo aclara que "quedan exceptuados de las disposiciones de esta Ley, la prestación de servicios profesionales, y los que se presten en virtud de un contrato o relación de trabajo."

El artículo cuarto define qué entiende la Ley por contrato de adhesión (formato o "machote" que sólo puede ser suscrito, sin ser discutido, por el consumidor).

En el Capítulo Segundo, que consta de quince artículos, aborda un tema sumamente importante, al cual ya hemos hecho referencia amplia en el capítulo anterior de esta tesis. Se titula "De la publicidad y garantías."

Sobre la publicidad, el artículo 5o. dice que "es obligación de todo proveedor de bienes o servicios informar veraz y suficientemente al consumidor. Se prohíbe, en consecuencia, la publicidad, las leyendas o indicaciones que induzcan a error sobre el origen, componentes, usos, características y propiedades de toda clase de productos o servicios.

"Los anunciantes podrán solicitar de la autoridad -

competente opinión o dictamen sobre la publicidad que pretende realizar.

"Si la opinión o dictamen no se rindiera dentro del plazo de 45 días, la publicidad propuesta se entenderá aprobada. La autoridad podrá requerir la documentación comprobatoria y la información complementaria del caso, por una sola vez, dentro de los primeros 15 días de dicho término, entendiéndose interrumpido aquél durante todo el tiempo que el interesado tarde en presentarla. La aprobación expresa o tácita libera al anunciante de la responsabilidad prevista en el artículo 8o.

"Sin perjuicio de la responsabilidad en que se pudiera incurrir, no se entenderá aprobada la publicidad cuando el anunciante hubiera proporcionado datos falsos a la autoridad.

"La información sobre bienes y servicios proveniente del extranjero estará sujeta a las disposiciones de esta Ley, respecto de la cual existe responsabilidad solidaria entre la empresa matriz y sus filiales, subsidiarias, sucursales y agencias."

En realidad, debemos hacer notar que muy poca de la publicidad que se difunde a través de los medios de comunicación se salva de las advertencias de esta Ley. - Al respecto, un autor comenta que, "ciertamente, el pro

veedor de bienes o servicios ordena la inclusión de un anuncio; pero creemos que el verdadero responsable de la desorientación que ese anuncio pueda producir, no es el proveedor, sino el anunciador*, que tiene el poder para darle fuerza de impacto y, olvidando sus obligaciones hacia la sociedad, otorga indiscriminadamente ese poder de difusión a cambio de dinero."⁹

Para verificar lo anterior basta revisar los anuncios publicitarios que aparecen cotidianamente en los medios de comunicación. Prácticamente ninguno está exento de la intención de sorprender al público consumidor.

El artículo sexto de la Ley señala que la que hoy se denomina Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), según la fracción I, estará facultada para "obligar, respecto de aquellos productos que estime pertinente, a que se indique verazmente en los mismos o en sus envolturas, etiquetas, empaques o envases, o en su publicidad en términos comprensibles, los materiales, elementos, sustancias o ingredientes de que estén hechos o los constituyan, así como su peso, propiedades o características y las instrucciones para el uso normal y conservación del producto."

A su vez, el artículo séptimo, dice que "en todos -

*Por anunciador, entiéndase publicista.

⁹Palomera Zamora, Juan José. Obra citada. pp. 525-526.

los casos, los datos que ostenten los productos y sus etiquetas, envases, empaques y la publicidad respectiva estarán en idioma español, en términos comprensibles y legibles..." La violación de este ordenamiento, según el artículo octavo, causa responsabilidad por los daños y perjuicios que se ocasionen. Por su parte, el artículo noveno señala que si se viola lo dicho en el séptimo, la dependencia competente podrá ordenar el retiro de la publicidad correspondiente. Los artículos siguientes de este Capítulo II se refieren a las garantías. Sin embargo, hay consenso en que una de las principales causas principales de querrela ante la PFC es la presencia de publicidad que sorprende al consumidor y el ofrecimiento de garantías que no se cumplen.

Otras causas sobresalientes que motivan la intervencción de la PFC y que están previstas en la LFPC, son -- las operaciones a crédito (Capítulo Tercero de la Ley).

De la publicidad poco ética o carente de ella; del incumplimiento de las garantías ofrecidas y de la violación de los contratos de crédito que se celebran entre proveedores y consumidores se derivan "Responsabilida--des por incumplimiento", título del Capítulo Cuarto de la Ley que glosamos. Aquí nos detendremos por considerar que esas responsabilidades son las que dan lugar a la existencia de la PFC, que nos interesa aquí.

El artículo treinta de este Capítulo Cuarto se re--

fiere a la recuperación de pagos: "Los pagos hechos en exceso del precio legalmente autorizado o, en su caso, del estipulado, son recuperables por el consumidor, y -causarán el máximo de los intereses moratorios a que se refiere el artículo 23." La acción para solicitar estos pagos, prescribe en un año a partir de la fecha en que tuvo lugar el efectuado.

"Si el proveedor no devuelve la cantidad cobrada en exceso dentro del término de 5 días hábiles siguientes a la reclamación, ameritará la sanción administrativa correspondiente."

De acuerdo con al artículo treinta y uno, "el consumidor puede optar por pedir la rescisión o la reducción del precio y, en cualquier caso, la indemnización por daños y perjuicios, cuando la cosa objeto del contrato tenga defectos o vicios ocultos que la hagan impropia para los usos a que habitualmente se destine o que disminuyan de tal modo su calidad o la posibilidad de su uso, que de haberlos conocido el consumidor no la habría adquirido o habría dado menos precio por ella..." El siguiente artículo habla de los casos en que el consumidor puede obtener la devolución del importe pagado o la reposición del bien o servicio adquirido. El artículo treinta y tres habla de la posibilidad de que el proveedor sea obligado a pagar daños y perjuicios que haya ocasionado al consumidor. Los siguientes artículos hacen referencia a detalles que, por su especificidad,

son relevantes para los fines de esta tesis.

El Capítulo Quinto hace referencia a los servicios, y tampoco interesa destacar su contenido, de acuerdo -- con el objetivo de nuestro trabajo. Lo mismo podemos -- decir del Capítulo Sexto, dedicado al caso de las ven- -- tas a domicilio.

Finalmente, el Capítulo Séptimo establece disposi- -- ciones generales tales como las siguientes: Será obje- -- to de sanción el hecho de que un proveedor inserte en -- algún medio de comunicación un aviso dirigido especial- -- mente a una determinada persona para reclamarle el pago -- de un adeudo o el cumplimiento de un contrato. Se pro- -- hibe entregar vales, fichas o mercancías como "cambio"- -- al consumidor, en lugar de la moneda nacional circulan- -- te.

El artículo cincuenta y dos del Capítulo Séptimo se -- ñala que "todo proveedor de bienes o servicios estará o -- bligado a respetar los términos, plazos, fechas, condi- -- ciones, modalidades, reservaciones y circunstancias con -- forme a las cuales se hubiere ofrecido o se hubiere con -- venido con el consumidor la entrega del bien o la pres- -- tación del servicio."

En seguida, el artículo cincuenta y tres indica que -- "la violación reiterada o contumaz a lo dispuesto en el -- artículo anterior, tratándose de servicios públicos de

concesión federal, turísticos o de transporte, o de viaje, hoteles, restaurantes u otros servicios análogos, - podrá sancionarse por la autoridad competente, independientemente de la multa que corresponda, con la cancelación o revocación de la concesión, licencia, permiso o autorización respectivos y, en su caso, con la clausura temporal o definitiva del establecimiento."

El artículo cincuenta y cuatro prohíbe estrictamente que "en cualquier establecimiento comercial o de servicios se ejerzan acciones directas que atenten contra su libertad, su seguridad e integridad personal, así como todo género de inquisiciones y registros personales, o en general, actos que ofendan su dignidad o pudor."

La observación que se deriva del artículo cincuenta y tres es válida, pues según hemos constatado al conversar con funcionarios de la PFC, un alto porcentaje de - quejas de consumidores hacia proveedores se origina en la prestación de servicios relacionados con el turismo. También nos parece muy adecuada la previsión del artículo cincuenta y cuatro que citamos en el párrafo ante- - rior, pues es muy frecuente que los centros comerciales -y son sólo un ejemplo de este abuso- tengan a su servicio cuerpos de policía privados que suelen atropellar - impune e improcedentemente la dignidad de personas que entran a esos establecimientos y que, en muchos casos - sin razón, son acusadas de hurtar mercancías. Por ese motivo es que el mismo artículo mencionado, que es el 54,

prevé que "en caso de que se sorprenda al consumidor en la comisión flagrante de un delito, los gerentes, funcionarios o empleados del establecimiento se limitarán, bajo su responsabilidad, a poner sin demora al presunto infractor a disposición de las autoridades competentes." Y agrega el artículo que "la infracción a esta disposición se sancionará" conforme a lo previsto en el artículo cincuenta y tres, sin perjuicio de que si el delito imputado no se comprueba, la empresa se obligue a pagar indemnizaciones por daños y perjuicios morales y materiales ocasionados a la persona acusada.

El siguiente artículo -cincuenta y cinco- aclara que el proveedor adquiere responsabilidad por los actos de sus subordinados o por los de él mismo, aun cuando no tenga con ellos una relación laboral legalizada, y el artículo cincuenta y seis, y último de este capítulo, estipula que el consumidor tendrá derecho a recuperar las cantidades que deje al proveedor como depósito por el envase o el empaque de la mercancía adquirida. Este señalamiento es muy aplicable al caso de los refrescos embotellados, así como del cloro y las aguas purificadas, donde el depósito al que se refiere este artículo es de uso corriente.

A las bases jurídicas y funcionales de la Procuraduría Federal del Consumidor se refiere el Capítulo Octavo, pero nos referiremos a él en nuestro siguiente capítulo, así como al Capítulo Noveno, que habla del Insti-

tuto Nacional del Consumidor. También nos referiremos al Capítulo Décimo, que se relaciona con la situación jurídica del personal del INCO y la PFC.

El Capítulo Decimoprimer o habla de las visitas de inspección y vigilancia, las cuales están a cargo, por ley, de la SECOFI. Por tal motivo, no nos referiremos en esta tesis a dicho capítulo, pero sí al decimosegundo, que establece las sanciones para los infractores de la LFPC.

Las sanciones pueden ser, según el artículo ochenta y seis: "I. Multa de cien a mil pesos. En caso de -- que persista la infracción, podrán imponerse multas, -- por cada día que transcurra sin que se 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."

Las sanciones serán aplicadas según las actas levantadas por la autoridad (artículo ochenta y ocho); "en los casos de reincidencia, se duplicará la multa impuesta por la infracción anterior" (artículo ochenta y nueve). Para determinar las sanciones deberá tenerse en cuenta: "I. El carácter intencional de la acción u omisión constitutiva de la infracción. II. Las condiciones económicas del infractor, y III. La gravedad que la infracción implique en relación con el comercio de pro-

ductos o servicios, así como el perjuicio ocasionado a los consumidores o a la sociedad en general."

El artículo noventa señala que "el incumplimiento - por parte de proveedores y comerciantes, de las disposi - ciones contenidas en esta ley y las demás que de ella - se deriven, dará lugar a la sanción administrativa co - rrespondiente y a la imposición de las penas que corres - pondan a los delitos en que incurran los infractores; - además, será causa de responsabilidad por los daños y - perjuicios que se ocasionaren, los que se determinarán y reclamarán conforme a la legislación común, quedando a salvo los derechos de las partes para someter sus di - ferencias al arbitraje de la Procuraduría Federal del - Consumidor, en cuyo caso la resolución que al efecto se dicte se tendrá por definitiva para todos los efectos - legales..."

Los recursos administrativos son estipulados por el Capítulo Decimotercero de la ley que reseñamos aquí. - El artículo 91o. señala que podrá solicitarse la revi - sión de un dictamen en los quince días hábiles siguien - tes a su emisión, a título personal o mediante represen - tante debidamente acreditado (artículo 92o.). En el re - curso administrativo podrán ofrecerse todo tipo de prue - bas, excepto la confesional. (Artículo 93o.). El des - ahogo de pruebas podrán requerir de 8 a 30 días hábiles (artículo 94o.). La resolución que proceda se dictará

en el transcurso de los 30 días hábiles siguientes a la recepción de las pruebas (artículo 96o.). El artículo 96o., más técnico, señala cuándo se dará por no interpuesto el recurso de revisión. El siguiente artículo establece que las decisiones que se den por aceptadas o por no interpuestas con recurso de revisión, se darán por inapelables. Según el artículo 98o., cuando se interponga el recurso de revisión, se suspenderá el pago de las multas en los términos del Código Fiscal de la Federación (previo depósito de garantía).

Los artículos transitorios de la LFPC establecen -- que dicha ley entra en vigor el 5 de febrero de 1976; -- que "el Instituto Nacional del Consumidor y la Procuraduría Federal del Consumidor, en el tiempo de que dispone el Estado en el radio y la televisión en los términos de la ley de la materia, podrán hacer referencia a productos, marcas, servicios o empresas específicamente determinadas, con fundamento en el resultado de investigaciones técnicas y objetivas, previamente realizadas, a efecto de la mejor orientación a los consumidores."

En cuanto al presupuesto para la operación del INCO y la PFC, será aportado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, "se derogan todas las normas mas legales o reglamentarias que se opongan a lo -- dispuesto por esta Ley."

Con lo anterior, tenemos un panorama jurídico de -- las atribuciones de la PFC, si consideramos que su uná-

verso de acción está constituido por la aplicación de - los preceptos contenidos en la Ley que acabamos de reseñar, es decir, velar por su cumplimiento. También tenemos un panorama general de cuáles eran los principales problemas que se presentaban en el trato consumidores--proveedores, si partimos de que la Ley trató de consignar en su articulado las principales acciones ilegales que se presentaban -y siguen presentándose- desde entonces.

CAPITULO III

**ORIGEN Y FUNCIONAMIENTO DE LA PROCURADURIA
FEDERAL DEL CONSUMIDOR**

Origen en la Ley Federal de Protección al Consumidor

Como decíamos en el capítulo anterior, en la LFPC el Capítulo Octavo se refiere a la Procuraduría Federal del Consumidor y es el que le da sustento jurídico.

El artículo 57o. de dicho Capítulo establece: "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."* Tenemos aquí, pues, la creación legal del organismo que nos interesa estudiar en el presente trabajo.

Según el artículo 58o., el domicilio de la PFC será el Distrito Federal y podrá tener delegaciones en todos y cada uno de los estados de la República. "Los Tribunales Federales serán competentes para resolver todas las controversias en que sea parte." Asimismo, se señala que para los efectos de este artículo "serán coadyuvantes de la Procuraduría, toda clase de autoridades federales, estatales y municipales, así como las organizaciones de los consumidores, de acuerdo con lo que disponga el reglamento respectivo."

El artículo 59o. lista las atribuciones de la PFC,-

*Las citas de textos legales sin pie de página que aparecen en este capítulo, provienen de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Sólo se indica el número de artículo del que fueron tomadas.

que son:

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

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

"III. Representar a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales, previo el mandato correspondiente, cuando a juicio de la Procuraduría la solución que pueda darse al caso planteado, llegase a trascender el tratamiento de intereses colectivos;

"IV. Estudiar y proponer medidas encaminadas a la protección del consumidor;

"V. Proporcionar asesoría gratuita a los consumidores;

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

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

"VIII. Conciliar las diferencias entre proveedores y consumidores, fungiendo como amigable componedor y, - en caso de reclamación contra comerciantes, industria- - les, prestadores de servicios, empresas de participa- - ción estatal, organismos descentralizados y demás órga- - nos del Estado, deberán observarse las siguientes re- - glas:

a) El reclamante deberá acudir ante la Procu- raduría Federal del Consumidor, la que pedirá un infor- me a la persona física o moral contra la que se hubiera presentado la reclamación.

b) La Procuraduría Federal del Consumidor ci- tará a las partes a una junta en la que las exhortará a conciliar sus intereses y si esto no fuere posible, pa- ra que voluntariamente la designen árbitro. Se harán - constar en acta que se levante ante la propia Procura- - duría, , según fuere el caso, o los términos de la concia- - liación, o el compromiso arbitral.

c) El compromiso arbitral se desahogará con- - forme al procedimiento que convencionalmente fijan las partes y, supletoriamente, de acuerdo con las disposi- -

ciones relativas de la legislación ordinaria.

d) Las resoluciones de la Procuraduría como a migable componedor o como árbitro, que se dicten en el curso del procedimiento, admitirán el recurso de revocación. El laudo arbitral sólo admitirá aclaración del mismo.

e) Cuando se falte al cumplimiento voluntario de lo convenido en la conciliación o del laudo arbitral el interesado deberá acudir a la jurisdicción ordinaria, para la ejecución de uno u otro instrumento.

f) Si alguna de las partes no estuviere de acuerdo en designar árbitro a la Procuraduría, podrá hacer valer sus derechos ante los tribunales competentes; pero éstos exigirán como requisito para su intervención, una constancia de que se agotó el procedimiento conciliatorio a que se refiere el inciso b). Dicha constancia deberá expedirse por la Procuraduría en un máximo de 3 días siguientes a la fecha de su solicitud.

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

"X. Excitar a las autoridades competentes a que tomen las medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo género de prácticas que lesionen

los intereses de los consumidores o de la economía popular.

"XI. Denunciar ante las autoridades correspondientes y además, en su caso, ante el superior jerárquico de la autoridad responsable, los hechos que lleguen a su conocimiento, derivados de la aplicación de esta Ley que puedan constituir delitos, faltas, negligencias u omisiones oficiales.

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

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

El Procurador, que será nombrado por el Presidente de la República, deberá ser mexicano por nacimiento y tener título de licenciado en Derecho (artículo 61o.), tendrá las siguientes atribuciones, según el artículo 60o.:

"I. Representar legalmente a la Procuraduría y ejercer las facultades de que tratan los artículos 62 y 63;

"II. Otorgar y revocar poderes generales y especial

les con o sin cláusula de sustitución;

"III. Nombrar y remover al personal técnico y administrativo al servicio de la Procuraduría señalándole sus funciones y remuneraciones;

"IV. Crear las unidades técnicas y administrativas que se requieran para el buen funcionamiento de la Procuraduría;

"V. Ejercer el presupuesto de la Procuraduría;

"VI. Las que le asignen las disposiciones legales o reglamentarias."

Los artículos restantes del presente capítulo se refieren a otras facultades de la Procuraduría y obligaciones de los proveedores y consumidores:

"La Procuraduría Federal del Consumidor, solicitará a la autoridad administrativa competente que regule la venta de productos o la prestación de servicios cuando por causas inherentes a dichos productos o servicios, o a su empleo inadecuado o anárquico se deriven efectos perniciosos para la sociedad en general o para la salud física o psíquica de los consumidores", dice el artículo 62o., y agrega que "las resoluciones que dicten las autoridades administrativas en los términos de este ar-

título, son de interés social y de orden público para los efectos que se mencionan en el artículo 124 de la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

El artículo 63o. establece que "la Procuraduría Federal del Consumidor vigilará que los contratos de adhesión no contengan cláusulas que establezcan prestaciones desproporcionadas a cargo de los consumidores o les impongan obligaciones inequitativas." En este punto se incluye a los llamados "contratos leoninos", muy acostumbrados entre los arrendadores de bienes inmuebles. Prosigue el artículo 63o. diciendo que "la misma atribución se ejercerá respecto de las cláusulas uniformes, generales o estandarizadas de los contratos hechos en formularios, machotes o reproducidos en serie mediante cualquier procedimiento y, en general, cuando dichas cláusulas hayan sido redactadas unilateralmente por el proveedor del bien o servicio sin que la contraparte tuviera posibilidad de discutir su contenido." Como consecuencia de lo que señala la fracción antes citada, se ha aconsejado a las empresas que trabajen mediante contratos-machote, que los sometan a la consideración de la PFC, con el fin de que se adelanten a cualquier impugnación que pudiera haber sobre su contenido, de parte del consumidor. Así, mediante constancia que la PFC extiende para aprobar -si es el caso- el contrato-machote, resulta improcedente la denuncia del consumidor, si el proveedor esgrime el oficio de aprobación girado por

la PFC. Por otro lado, si el oficio de respuesta girado por la PFC a solicitud del proveedor no es aprobatorio del contrato-machote cuya revisión se solicitó y, en cambio, tal oficio recomienda u ordena modificaciones, el proveedor las llevará a cabo y someterá el resultado, una vez más, a la consideración de la PFC, hasta que obtenga oficio aprobatorio que lo ampare contra impugnaciones del consumidor, derivadas del contrato. Esto, aunque no lo menciona la Ley, ahorra muchos problemas, y ha sido impuesto exitosamente por el uso y la costumbre.

En este punto, el artículo 63o. de la LFPC prosigue: "Cuando los contratos a que se refiere este artículo hubieran sido autorizados o aprobados, conforme a las disposiciones legales aplicables por otra autoridad, ésta tomará las medidas pertinentes, previa audiencia del proveedor, para la modificación de su clausulado, a moción de la Procuraduría Federal del Consumidor".

Otro señalamiento de este artículo es que "cuando los contratos en cuestión no requieren autorización o probación por parte de alguna dependencia del Ejecutivo Federal, la Procuraduría en representación del interés colectivo de los consumidores gestionará en un plazo no mayor de 5 días a partir de que conozca el caso, ante el o los proveedores respectivos, la modificación de su clausulado para ajustarlo a la equidad; en caso de no ob

tenerse en el término de 30 días, un resultado satisfactorio, la Procuraduría podrá:

a) Hacer del conocimiento del público para su debida advertencia, por sí o a través del Instituto Nacional del Consumidor, su opinión respecto al contrato de que se trate;

b) Demandar judicialmente la nulidad de las cláusulas en cuestión;

c) Elevar a la consideración del Ejecutivo Federal, las medidas conducentes para regular el contenido de los contratos a que este proyecto se refiere."*

Abundando en el tema de los contratos de adhesión, el artículo 64o. establece que "todo contrato de adhesión, así como aquellos que sean hechos en machotes o formularios o en serie mediante cualquier procedimiento, deberán ser escritos íntegramente en idioma español y con caracteres legibles a simple vista para una persona de visión normal. El consumidor podrá demandar la nulidad del contrato o de las cláusulas que contravengan esta disposición."

El artículo 65o. señala que "las autoridades, proveedores y consumidores, están obligados a proporcionar a la Procuraduría Federal del Consumidor, en un plazo no mayor de quince días, o en el que la misma señale, -

*Por un error que no ha sido enmendado ni consignado en fe de erratas, la palabra "proyecto" sigue apareciendo aun en la versión de la Ley aprobada por el Congreso de la Unión.

los datos e informes que solicite por escrito y que - - sean conducentes para el desempeño de su función." Los medios de apremio con que cuenta la PFC para hacer valer sus requerimientos dirigidos a proveedores o consumidores y autoridades, son, según el artículo 66 de la LFPC:

"I. Multa hasta de veinte mil pesos.

"II. El auxilio de la fuerza pública."

Y más aún, "si fuere insuficiente el apremio, se -- procederá contra el rebelde por delito en contra de la autoridad."

La reseña anterior nos permite conocer el marco de acción legal con que cuenta la PFC. Sin embargo, como a lo largo de la LFPC se hace mención de algunas acciones de coordinación que esa Procuraduría podrá emprender con el INCO, resumiremos a continuación las normas que la citada ley contiene con respecto a este último - organismo.

Instituto Nacional de Consumidor

Las normas referentes a este organismo están contenidas en el Capítulo Noveno de la LFPC, que comprende - del artículo 67 al 75.

El primero de esos artículos crea al INCO "como or-

ganismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio", es decir, con las mismas características que la PFC.

Por su parte, el artículo 68o. le otorga las siguientes atribuciones:

"a) Informar y capacitar al consumidor en el conocimiento y ejercicio de sus derechos.

"b) Orientar al consumidor para que utilice racionalmente su capacidad de compra.

"c) Orientarlo en el conocimiento de prácticas comerciales publicitarias, lesivas para sus intereses.

"d) Auspiciar hábitos de consumo que protejan el patrimonio familiar y promuevan un sano desarrollo y una más adecuada asignación de los recursos productivos del país."

Para lograr el cumplimiento de tales atribuciones, el INCO ejercerá las funciones que le asigna el artículo 69o.:

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

"II. Formular y realizar programas de difusión de los derechos del consumidor.

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

"IV. Realizar y apoyar investigaciones en el área de consumo.

"V. Promover y realizar directamente, en su caso, programas educativos en materia de orientación al consumidor.

"VI. Promover nuevos o mejores sistemas y mecanismos que faciliten en los consumidores el acceso a bienes y servicios en mejores condiciones de mercado."

Llama la atención la amplia participación social y gubernamental que existe en el Consejo Directivo del -- INCO, por mandato del artículo 71o.: "El Consejo Directivo estará integrado por los titulares de las Secretarías de Industria y Comercio*, Hacienda y Crédito Público, Salubridad y Asistencia**, Trabajo y Previsión Social, Educación Pública, de Agricultura y Ganadería***,

*Hoy, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

**Hoy, Secretaría de Salud.

***Hoy, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Comunicaciones y Transportes y de Turismo, por el Director General de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, el Presidente del Comité Nacional Mixto de Protección al Salario, un vocal designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, tres por las organizaciones obreras, dos por las organizaciones de campesinos y ejidatarios, uno por la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad Agrícola, Ganadera y Forestal*, uno por la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, uno por la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos y uno designado por el propio Consejo Directivo del Instituto, del seno de una organización de carácter privado que se haya distinguido por su labor de protección a los consumidores. Por cada propietario se designará un suplente y los cargos de todos ellos serán gratuitos. Sus decisiones se tomarán por mayoría de votos." El secretario de Comercio y Fomento Industrial, que presidirá el Consejo Directivo, tendrá voto de calidad, según el artículo 72o.

Son atribuciones del Consejo Directivo, por mandato del artículo 73o.:

- "a) Aprobar el programa anual del organismo;
- "b) Conocer los informes de labores realizadas;
- "c) Estudiar y, en su caso, aprobar el proyecto de presupuesto anual;
- "d) Examinar la cuenta anual del organismo;
- "e) Expedir el reglamento interior del organismo;

*Hoy, simplemente Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad.

- "f) Designar su Secretario;
- "g) Considerar los asuntos que le someta el Director General; y
- "h) Reunirse por lo menos una vez cada 60 días."

El Director General, que será nombrado por el Presidente de la República, tendrá, según el artículo 74o.,- las siguientes atribuciones:

- "I. Representar legalmente al Instituto.
- "II. Otorgar y revocar poderes generales y especiales, con o sin cláusula de sustitución.
- "III. Ejecutar los acuerdos del Consejo Directivo.
- "IV. Elaborar y presentar para autorización del -- Consejo Directivo antes del mes de septiembre de cada año, los planes y programas de operación.
- "V. Formular y presentar al Consejo Directivo estados financieros, balances e informes que permitan conocer el estado administrativo y operativo del organismo.
- "VI. Elaborar los proyectos de presupuesto de ingresos y egresos y someterlos, antes del mes de septiembre de cada año, a la consideración y, en su caso, a la aprobación del Consejo Directivo.
- "VII. Nombrar y remover al personal técnico y admi-

nistrativo al servicio del Instituto, señalándole sus funciones y remuneraciones.

"VIII. Crear las unidades técnicas y administrativas que se requieran para el buen funcionamiento del Instituto y

"IX. Proveer lo necesario para el debido cumplimiento de los programas y el ejercicio del presupuesto del Instituto."

El artículo 75o. se refiere al patrimonio, que no nos interesa aquí, y el Capítulo Décimo de la Ley establece que las relaciones del INCO y la PFC con su personal estarán regidas por el Apartado B) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de que define qué se entiende en este caso por personal de confianza, y destina a los trabajadores de ambas entidades a la atención social que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE).

Organización

De acuerdo con su Manual de Organización y su Reglamento Interior, la PFC consta de diversas áreas, entre las

cuales sólo nos interesan la Sub-Procuraduría y la Dirección General de Conciliación, que depende de ella. -

La primera tiene funciones administrativas de sustitución, en tanto que la segunda es el área operativa de la PFC y, por tanto, la más importante de todas. Ella tiene trato directo con los proveedores y consumidores y está facultada para emitir los citatorios y los requerimientos que el proceso haga necesarios. Es decir, ella conduce, en general, el proceso que se inicia cuando un consumidor acude a las oficinas de la PFC para -- presentar queja derivada de su trato con un proveedor -- de bienes y/o servicios.

No abundaremos aquí en el procedimiento que la Dirección General de Conciliación debe seguir, porque ya lo reseñamos en el apartado anterior de este capítulo, -- al comentar la Ley Federal de Protección al Consumidor. El proceso que se sigue está ahí claramente expuesto.

Los elementos constitutivos fundamentales de la Dirección General de Conciliación son los llamados funcionarios conciliadores, cuya misión es precisamente conducir el proceso que se sigue tras la queja del consumidor. Este proceso consta, básicamente, de requerimientos y audiencias, según sea el caso.

Bases funcionales

No consideramos necesario entrar en detalles en lo que

se refiere a las bases de funcionamiento de la PFC, --
pues nos parece suficiente lo que se encuentra en la --
Ley.

Sin embargo, sí es oportuno comentar que, como sue-
le ocurrir en México, la PFC tiene abundantes áreas --
que no son propiamente operativas, y esto contradice --
los principios elementales de la buena organización y --
administración.*

De todas las áreas que integran a la dependencia --
que nos ocupa, sólo la Sub-Procuraduría y la Dirección
General de Conciliación están de lleno dedicadas a tra-
tar con proveedores y consumidores, en tanto que el res
to de la vasta estructura está dedicado a cuestiones ad
ministrativas.

En los años recientes, sobre todo cuando el auge pe-
trolero fue mayor, se observó más agudizada que nunca -
la tendencia al agrandamiento de las áreas administrati
vas de las instituciones gubernamentales, tal vez como
forma que se encontró para crear empleos y paliar la --
crisis económica. No obstante, sabemos que tendencias
como esas redundan en perjuicio del público que acude a
ese tipo de instituciones para resolver problemas. El
burocratismo (con todos sus signos: alargamiento de --
los plazos de solución de problemas; entorpecimiento de

*Esta afirmación se desprende tras revisar las nociones
básicas de administración que están contenidas en las
obras de Castelazo, Secretaría de la Presidencia, Agui-
lar, Koontz, Flores de Gortari, Fernández Arena y Da-
vis, que se consignan en la sección de Fuentes Consul-
tadas para la elaboración de esta tesis.

trámites, etcétera) es una consecuencia necesaria del a grandamiento irracional de las organizaciones, sean gubernamentales o privadas.

CAPITULO IV.

OPERACION DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

Función sociológica y protección al consumidor

La función sociológica de la Procuraduría Federal del Consumidor puede resumirse brevemente: consiste en regular las relaciones entre proveedores y consumidores - en una sociedad compleja, en la que han aumentado considerablemente las transacciones comerciales que se realizan día con día, procurando la mejor protección legal - al consumidor.

Tanto en la introducción como en los capítulos I y II hemos hablado de las razones sociológicas que motivaron la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor.

Sin embargo, en este punto es necesario abundar en los beneficios que ha traído su funcionamiento y en las deficiencias que se observan en él.

Es indudable que la PFC es uno de los organismos -- más eficientes que han sido creados por gobierno alguno en nuestro país, eficiencia que tal vez sólo es comparable con la que mostraron el Comité de Unificación de Frecuencia (ya liquidado) y el Programa de Renovación Habitacional Popular del Distrito Federal (RENOVACION, en proceso de liquidarse). Esta eficiencia es explicable por el hecho de que los dos organismos mencionados y la PFC tienen en común un factor: se les asignó una única función, lo suficientemente clara para no...

admitir distorsiones y ser llevada a la práctica de inmediato.

El Comité de Unificación de Frecuencia tenía una -- función claramente delimitada: convertir la frecuencia que predominaba en el flujo eléctrico del país hasta an tes de 1970 y uniformarla. Por su parte, RENOVACION te nía una misión igualmente clara y a prueba de interpretaciones: dar casa a quienes la perdieron con motivo - de los terremotos de septiembre de 1985 en el Distrito Federal y, para dárselas, construirla en un tiempo ré-- cord.

La PFC tiene una misión clara y única: proteger al consumidor de los abusos del proveedor. Esa es una fun ción sociológica y en ella radica el secreto de su alto índice de efectividad (más de 80% de casos recueltos sa tisfactoriamente desde el punto de vista del consumidor, y más de 60% a satisfacción tanto del consumidor como - del proveedor).

Esto último nos conduce a un razonamiento inevitable: el alto índice de casos en los que también se logra la satisfacción del proveedor se debe a que este ú ltimo, parte débil en la querrela, se ve obligado a ceder, pues casi todos los preceptos en que se apoya la - Procuraduría Federal del Consumidor le desfavorecen o, francamente, le son adversos. Además, otra probable cau

sa es que los conciliadores de la PFC están bien adiestrados para conducir con eficiencia los procedimientos y lograr acuerdos o imponerlos con base en las leyes vigentes. Una tercera causa -y grave, por cierto- podría ser que, según observamos, la PFC se ha convertido en un canal por el que fluye el natural resentimiento de quienes como consumidores no poseen nada o poseen muy poco, hacia quienes, como proveedores, lucran y ocasionalmente o con frecuencia cometen errores o actúan de manera intencional en perjuicio del consumidor. No es raro encontrar en el trato entre proveedores y consumidores adjetivos tales como "hambreador", "especulador", "ladrón", "defraudador", etcétera, dirigidos del consumidor al proveedor. Tampoco es raro encontrar demandas contra negocios en las que se disputan cantidades mínimas, cuya reparación bien podría arreglarse sin recurrir al costoso aparato burocrático de la PFC.

Muchos individuos han hecho de sus visitas a la PFC para presentar quejas, todo un "deporte". Generalmente se trata de sujetos que están habituados a hacer tratos y deshacerlos con cualquier pretexto. A continuación, en la sección de casos prácticos, el lector podrá apreciar algunas de estas situaciones.

Debemos reiterar que la información que contienen los casos prácticos la hemos elaborado de tal modo que su lectura sea ágil y comprensible, eliminando en lo **pp**

sible los tecnicismos y dando al caso una redacción de relato, para que resulte lo más ameno posible.

Casos prácticos

Caso A

El señor N.*, director general de una empresa dedicada a la reparación de aparatos domésticos, había tenido conocimiento de que uno de sus ayudantes reparó en su ausencia una aspiradora. También fue enterado de -- que su auxiliar no encontró el cuaderno de las facturas y pidió al cliente, al entregarle su aparato, que regresara por la tarde del mismo día, cuando el contador de la empresa regresaría de arreglar unos asuntos y sabría dónde encontrar el "block" de facturas para llenar la correspondiente al trabajo que aquí se refiere.

La petición del técnico fue aceptada por el cliente, quien prometió volver por la tarde, o a la mañana siguiente, a recoger la factura y la garantía. Como prueba de ese compromiso, el cliente firmó en una libreta donde constaba que recibía su aparato funcionando, una nota de remisión sin copia para el establecimiento, y desde luego, el repuesto inservible que fue sustituido en la aspiradora.

El cliente nunca regresó por su factura, en la que

*Con la fórmula N. omitimos los nombres de los protagonistas de los casos, tal como se los ofrecimos al entre-
vistarlos.

se asentaba por escrito la garantía.

Casi ocho meses después, el propietario del negocio recibió un citatorio de la Procuraduría Federal del Consumidor, en el que se le requería para que acudiera a una audiencia de conciliación llevando informe escrito - de los motivos por los que no entregaba facturas por -- los trabajos realizados y tampoco hacía valer las garantías que ofrecía verbalmente.

El firmante de la denuncia que había motivado el citatorio mencionado era el cliente que nunca regresó por su factura en la ocasión a la que se refiere este caso. El empresario había caído en manos de un sujeto que mentía a todas luces; que aprovechaba un descuido de un ayudante o del contador por no tener las facturas a la - mano.

En el procedimiento iniciado con motivo de la denuncia del cliente, fue desestimada la prueba que el empresario ofreció, consistente en la libreta en que el - -- cliente asentaba que recibía su aparato en perfecto estado y que volvería al día siguiente de esa fecha para recoger su factura.

La conclusión del caso fue que al propietario del - negocio se le obligó a realizar una nueva reparación, - pues el aparato estaba descompuesto cuando el cliente - hizo la denuncia y la prueba documental por el empres-

rio valía menos que la palabra del sujeto que había encontrado esa situación propicia para lucrar ¡con el amparo de la ley!

Caso B

La señora N. compró un automóvil usado en un lote de los que existen para tal efecto en el Distrito Federal. Una de las cláusulas del convenio de compra-venta celebrado con el vendedor decía que si, transcurrieran -- tres días sin que el vehículo vendido presentara alguna falla del embrague, los frenos, la compresión, la caja de velocidades o el sistema eléctrico (en cualquiera de sus elementos), el vendedor respondería reparando en su propio taller la falla de que se tratara. El convenio sólo sería nulo y el comprador recuperaría todo el dinero pagado, si una falla en la compresión del motor indicaba que éste se encontraba ante la necesidad de una reparación mayor, entendiéndose por reparación mayor "ajuste" y/o "anillada" generales del motor, o si la falla indicaba que la cliente había sido engañada mediante el consabido truco de "pasar" el aceite para que la descompresión no se note.

Al elaborarse el convenio de compra-venta, el vendedor ofreció verbalmente lo anterior y el comprador lo aceptó, por lo cual se procedió a asentar la cláusula en el convenio, y como la hoja en que éste estaba escrito

ya se había llenado, el vendedor la escribió al reverso, pero colocando el papel carbón (para sacar la copia) de tal modo que al escribir, la cláusula quedó en la hoja del comprador, pero no en la del vendedor. Ambos firmaron el convenio sin que el comprador se percatara de la anomalía.

Días después, el vehículo presentó las fallas propias de un vehículo al que se le ha "pasado" el aceite con el fin de que no manifieste en varios días sus problemas de compresión. La compradora acudió al lote del vendedor para reclamarle el cumplimiento de lo que pactaron si el caso que estaba presentándose se daba. El comprador dijo que él desconocía ese acuerdo.

Ante eso, la compradora acudió a la PFC, donde se inició el procedimiento. El vendedor rehusó, de conformidad con la ley, el arbitraje de esa Procuraduría y, al seguirse el procedimiento, se pasó a los tribunales civiles, donde después de un año, el caso sigue sin tener un final.

Caso C

El señor N., director general de una empresa dedicada a la elaboración de informes sobre temas específicos que los clientes solicitan, recibió un jueves a las ... 11:30 horas un citatorio de la PFC para que acudiera a

las oficinas de esa Procuraduría, concretamente a las - de la Dirección General de Conciliación, al día siguiente, viernes, a las 12:00 horas.

El empresario tenía que tomar un avión a las 8:00 - a. m. de ese viernes; su secretaria estaba incapacitada por un accidente y no iría a trabajar; el contador estaba de vacaciones, y el abogado de la empresa se encontraba fuera del país por 15 días, en virtud de que durante parte del mes de julio los tribunales salen de vacaciones y la mayoría de los abogados aprovechan esa baja de trabajo para descansar. En fin, la única persona que estaba en condiciones de defender a la empresa en la audiencia de conciliación era él, que estaba en la ciudad.

Los motivos del viaje que el empresario tenía programado eran ir a Mazatlán para tratar de concretar un importante negocio. Si no cancelaba esa cita -con todo el desprestigio y los riesgos que implica la cancelación de una cita de ese tipo-, la PFC le aplicaría una multa que ya no es de 100 a 1 000 pesos, como lo estipulaba la LFPC al ser emitida, sino una multa de 80 veces el salario mínimo (unos 320 mil pesos en estos días) vigente en el Distrito Federal en aquel momento. ¡El cliente quejoso exigía la devolución de 150 000 pesos y en el negocio de Mazatlán estaba en juego un contrato que redituaria a la empresa unos 100 millones de pesos, de firmarse y ejecutarse!

Caso D

¿Pero cómo surgió una querrela tan costosa como la del inciso anterior? (Entre paréntesis debemos informar que el empresario, ante el dilema en que fue puesto, optó por posponer su viaje inventando un gravísimo problema que sirvió para evitar el desprestigio que él temía: "mató" a su mamá de un infarto. Tal mentira provocó que desde Mazatlán le enviaran numerosos telegramas de condolencias y que éstas proliferaran en los días del Distrito Federal, pues los clientes de Mazatlán transmitieron la "penosa" noticia" a amigos suyos en esta capital que, coincidentemente, lo eran también del empresario de nuestro relato. ¡La más enojada fue la mamá del empresario, dada por muerta en todos los diarios!)

Veamos cómo empezó esta historia cuyo comienzo da lugar, por sí mismo, a otro caso.

La empresa a que nos referimos elaboró una investigación de diez cuartillas sobre cuáles serían las fallas principales de una determinada organización en la que la cliente demandante trabajaba y cuyo gerente le había solicitado un proyecto de reestructuración del área de trato al público.

Presión de la angustia por sentirse incapaz para ela-

borar tal informe, supo de la existencia de una empresa dedicada a resolver ese tipo de casos y la contrató, -- por mediación de una amiga que, a su vez, lo era del empresario dirigente de tal compañía -el mismo que tuvo - que cancelar su viaje a Mazatlán dando por muerta a su mamá-. Por tratarse de una amistad, el empresario hizo el trato verbalmente y fijó el precio en 300 mil pesos, solicitando un anticipo de 50% para cumplir con el uso comercial al ordenar un trabajo. La cliente pagó 150 - mil pesos e insistió en que no se le diera factura, por que no quería que hubiera testimonio escrito de su incapacidad para elaborar un informe, pues tal descubrimiento, en manos de alguien interesado en perjudicarla, sería su ruina. Así, el trato fue puramente verbal y se acordó la entrega del trabajo cinco días hábiles después.

El día convenido, un funcionario de la empresa llamó a la susodicha cliente para informarle que su trabajo estaba listo y que se le esperaba para entregárselo y finiquitar el compromiso. La cliente dijo que lamentaba no haber tenido tiempo de avisar, pero que un amigo suyo "muy amablemente" se había ofrecido a hacerle - el informe sin cobrarle un solo centavo; que por tanto, al no necesitar el trabajo que había encargado, solicitaba, "aprovechando la ocasión", la devolución del anticipo que había pagado.

Se le informó que no sólo no podía regresársele tal

anticipo, sino que la empresa se reservaría el derecho de exigir por las vías conducentes (en virtud de que no existe una Procuraduría del Proveedor), el pago de los daños y perjuicios causados. La cliente se rio por teléfono y dijo al funcionario: "Recuerde que no hay ningún comprobante de por medio, y que sí hay una Procuraduría del Consumidor, donde mi palabra vale más que la suya".

Días después, como narramos en el caso anterior, -- llegó el citatorio de la PFC. Se desahogó la primera - audiencia sin la presencia de la parte proveedora. Una señorita que estaba a la entrada de la PFC revisó el ci tatorio que le mostró el empresario exactamente a las - 11:45 horas (recuérdese que la cita era a las 12:00) y anotó con tinta negra: "Mesa 24". Faltando diez minutos para las doce, el empresario se presentó a la mesa 24 de conciliación y mostró su citatorio. El funcionario conciliador le informó que ya había llegado la parte consumidora y que en diez minutos, puntualmente a -- las 12, empezaría la audiencia. A las 12 horas en punto, el empresario se acercó de nuevo a la mesa 24 y el conciliador le dijo que esperara afuera unos minutos y que, debido a que tenía un "pequeño retraso", le llamaría por el altavoz cuando fuera a dar principio su audiencia.

A las 12:30 subió el empresario hasta donde se en- cuenta la mesa 24. El conciliador le dijo en esta ~~o~~ ~~ca~~ sión: "Lo estuve llamando por el altavoz, y como ~~no~~ ~~se~~

apareció, pensé que se había ido. Tiene una multa de - 320 mil pesos por no atender un requerimiento de esta - Procuraduría. Entregue su informe por Oficialía de Partes."

Cualquiera puede imaginar la reacción del empresario ante una maniobra tan burda, hecha sin duda para -- favorecer a como diera lugar al consumidor. Ni la ira, ni los argumentos, ni las entrevistas del empresario -- con importantes funcionarios de la PFC pudieron revocar la multa. Días después, ésta llegó en forma de un requerimiento de pago a favor de la Tesorería.

Al recibir el requerimiento, el empresario ordenó a su contador que pagara la multa de inmediato y dictó a su secretaria una larga carta en la que relató su odisea al director de la empresa en la que trabajaba la -- cliente que lo demandó en la PFC. Una semana después, -- una llamada de teléfono -cuya información pudo comprobar después- notificó al empresario afectado en este caso, que la que fuera su cliente y le solicitara un informe que después rechazó exigiendo el pago del anticipo, había perdido su empleo. "No podemos dar empleo a personas tan deshonestas", oyó decir por el teléfono a su interlocutor.

----- o -----

Los casos que hemos reseñado muestran las fallas -- más frecuentes en el funcionamiento de la PFC.

En todos esos casos, como puede apreciarse, se aplican los procedimientos previstos en la Ley. También se observan conductas usuales en los proveedores y en los consumidores.

Ambos factores (conductas frecuentes de los consumidores y los proveedores, y lineamientos de la Ley) se entrelazan y dan lugar a una historia más o menos trucu- lenta, si no fuera porque se trata de sucesos reales, - cuyos protagonistas nos los relataron.

Así pues, entrelazando los procedimiento que estipu- la la Ley, y las fallas que pueden deducirse al anali- - zar minuciosamente los casos reseñados anteriormente, - podemos deducir algunas conclusiones y recomendaciones que listamos en el siguiente y último capítulo.

CAPITULO V
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Diagnóstico general de funcionamiento

En general, puede decirse que la Procuraduría Federal del Consumidor funciona adecuadamente. Lo prueban los índices que registramos: más de 80% de casos resueltos a satisfacción del consumidor y más de 60% de resueltos a satisfacción de ambas partes.

Varias hipótesis expusimos en el capítulo antepasado sobre el hecho notorio de que más de 60% de los casos se resuelvan a satisfacción de ambas partes. No nos parece necesario repetir las aquí.

Sin embargo, tomemos como conclusión que, como también lo adelantamos ya en una parte de esta tesis, la Procuraduría Federal del Consumidor es uno de los organismos más eficientes creados por gobierno alguno en México y durante el presente siglo. Esto no significa -- que sea perfecto, sino que simplemente cumple en términos generales con eso que debe ser obligación de todo ciudadano y de toda organización --ya sea privada o pública--: ser eficiente.

2. Publicidad

Consideramos que la Ley da escasas armas a la PFC -- y al INCO para contrarrestar y combatir ese que es el principal enemigo de la ética del proveedor: la publicidad. Nos atrevemos a señalar que la mayoría de los --

casos que llegan a la PFC se originan en una publicidad desorientadora, tergiversada y mal intencionada que, -- desde luego, no es respaldada posteriormente por las ofertas reales del proveedor.

Nos parece que deberían otorgarse facultades ejecutivas de restricción tanto a la PFC como al INCO y no reducirlos a organismos orientadores, que acaban siendo desde el punto de vista de sus posibilidades reales ante la publicidad desorientadora, simples consultores -- del gobierno.

Convendría que la PFC tuviera la facultad de ordenar directamente al medio de comunicación que lo difunda, el retiro de un anuncio que lesiona los intereses de los consumidores desde cualquier punto de vista, sin importar el área del gobierno a la que compete. Asimismo, nos parece conveniente que la propia Procuraduría pueda ejercer acción penal contra los llamados -- "creativos publicitarios", que son los verdaderamente responsables del contenido de los anuncios de la publicidad, más que el propio proveedor, quien se sujeta a las "recomendaciones" de aquéllos. Tal acción procedería siempre y cuando hubiera violaciones a las leyes de Imprenta, Federal de Radio y Televisión y General de Sa lud, por ejemplo.

Sin duda, también está urgiendo la elaboración de u na Ley Federal de Publicidad.

3. Participación social

Nos parece muy acertado el hecho de que en el Consejo Directivo del Instituto Nacional del Consumidor esté representada la mayoría de los grupos sociales importantes (entre ellos, no faltan ni los empresarios ni los campesinos). ¿Por qué no hacer algo semejante, en virtud de que no es posible crear una Procuraduría Federal del Proveedor, para ejercer acción contra los consumidores que aprovechan la del Consumidor para abusar de la buena fe de algunos empresarios?

Sería recomendable crear un Consejo Consultivo de la Procuraduría Federal del Consumidor, en el que entre todos los sectores representados en el Consejo Directivo del INCO, debería figurar también el de los empresarios. No hacerlo así, seguirá haciendo que con frecuencia las acciones de la PFC y los consumidores estén signadas por la arbitrariedad.

4. Dimensiones

Desde un punto de vista estrictamente administrativo no parece adecuado que una Procuraduría como la que analizamos tenga sólo dos áreas operativas y más de ---

diez administrativas. Sin embargo, esto es difícil de corregir, lo sabemos, pues es una tendencia arraigada en México, aun entre las empresas privadas. La elefantiasis es, además de una enfermedad humana, mal frecuente en los medios administrativos del Tercer Mundo: una área operativa por cada diez administrativas.

5. Paternalismo

En general, la Ley Federal de Protección al Consumidor ha propiciado cierto paternalismo que, si bien benéfico para la mayoría de los consumidores, no ha estado exento de provocar que algunos de éstos abusen de esa sobreprotección que les da la Ley.

Los empresarios nos platicaron que, a la menor provocación y a veces sin que medie motivo, los consumidores invocan la PFC como una fantasmal espada de Damocles que ellos pueden usar a placer en cuanto lo deseen.

Si bien eso es inevitable entre los consumidores, creemos que puede desalentarse si la PFC reorienta su actitud hacia los proveedores y se abstiene de satanizarlos. El caso D que presentamos en el capítulo anterior da mucho qué pensar: no podemos descartar que en él haya habido un oculto acto de corrupción; tampoco -

podemos negar que hubo mala fe en el consumidor. Desde luego, es indispensable que la Procuraduría agilice el funcionamiento de su área de mensajería (o de notificaciones, como se hacen llamar), para evitar que los citatorios lleguen un día antes al escritorio del proveedor. Este debe merecer tanto respeto y atención como el consumidor.

Aunque la PFC es precisamente para los consumidores y no es viable la creación de una procuraduría dedicada al proveedor y a su defensa, conviene que en la del consumidor sea abandonada toda actitud de parcialidad, que tanto puede dañar su imagen.

6. Facultades ejecutivas

Nos parece, tras analizar la Ley y observar la realidad, que las facultades de la PFC son sumamente limitadas.

Además de incluir la que señalamos en el punto 2 de esta relación de conclusiones y recomendaciones, nos parece necesario que los instrumentos legales sean modificados para permitir a la PFC agilizar y conducir de - - principio a fin los procedimientos, pues una vez que éstos salen de su esfera y se trasladan a los tribunales

ordinarios, puede decirse que el consumidor está derrotado, pues el proceso se alarga, los vericuetos legales son abundantes, el proveedor puede pagar un mejor abogado -o, simplemente, puede pagarlo- para defenderse y el tiempo corre en su favor.

Nos parece que el alto índice de conciliaciones que logra la PFC -según nuestras indagaciones- se debe más que al espíritu conciliador del consumidor, a la voluntad del proveedor de evitarse problemas, pues poco le cuesta, dadas sus ganancias y su poder económico, perder algo para evitarse un tedioso proceso.

----- o -----

Concluimos así este capítulo y esta tesis agregando que si nuestras recomendaciones fueran aplicadas, nos parece que la imagen de la PFC, que ya es buena, y su eficacia, que es poco menos que excelente, se verían positivamente multiplicadas.

México, D. F., agosto de 1987.

BIBLIOGRAFIA

AGUILAR Villanueva, Luis Fernando. Política y racionalidad administrativa. Instituto Nacional de Administración Pública. Colección Estudios. Serie Teoría de la Administración Pública. Número 3. México, 1982. 151 p.

APORTACIONES al conocimiento de la administración federal. (Autores mexicanos). Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana. Serie Bibliográfica.- Número 5. México, 1976. 645 p.

BRAVO Valdés, Beatriz, y Agustín Bravo González. Primer curso de Derecho Romano. Editorial Pax-México, S. A. México, 1979. Cuarta edición. 270 p.

CASTELAZO, José R. Apuntes sobre teoría de la administración pública. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. Colección Cuadernos de Política y Administración. Número 1.- México, 1977. 236 p.

CHAUMELY, Jean y Denis Huisman. Las relaciones públicas. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Colección Cuadernos de EUDEBA. Número 122. Buenos Aires, 1970. Quinta edición. 116 p.

DAVIS, Keith. El comportamiento humano en el trabajo.-

Libros McGraw Hill de México, S. A. de C. V. Prime
ra edición en español (sexta en inglés). 622 p.

DIARIO de los Debates. Cámara de Diputados. México, -
D. F. 28 de noviembre de 1975.

FERNANDEZ Arena, José Antonio. Introducción a la admi-
nistración. Colección Textos Programados. Univer-
sidad Nacional Autónoma de México. Quinta edición.
México, 1977. 277 p.

FLORES de Gortari, Sergio, y Emiliano Orozco Gutiérrez.
Hacia una comunicación administrativa integral. E-
ditorial Trillas. México, 1973. 354 p.

KOONTZ, Harold y Cyril O'Donell. Curso de administra-
ción moderna: un análisis de las funciones de la -
administración. Libros McGraw Hill de México, S. A.
de C. V. México, 1973. 785 p.

LA CONSTITUCION Política de los Estados Unidos Mexica--
nos al través de los Regímenes Revolucionarios. Se
cretaría de Programación y Presupuesto. México, --
1982. 434 p.

LEMUS García, Raúl. Derecho Romano (compendio). Editó
rial LIMSA. México, 1979. 309 p.

LEY Federal de Protección al Consumidor. Instituto Nacional del Consumidor. México, 1980. 30 p.

MANUAL de Organización del Instituto Nacional de Consumidor. Versión mecanográfica. 230 p.

MANUAL de Organización de la Procuraduría Federal del Consumidor. Versión mecanográfica. 85 p.

PALOMERA Zamora, Juan José. Un reporte de la guerra -- por el derecho a la información. Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México, 1982. 610 p.

PORRUA Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Editorial Porrúa, S. A. México, 1977. Décima edición. 525 p.

REGLAMENTO Interior del Instituto Nacional del Consumidor. Versión mimeográfica. Mutilada.

REGLAMENTO Interior de la Procuraduría Federal del Consumidor. Versión mecanográfica. 104 p.

ROMERO Betancourt, Samuel. Principios fundamentales de la administración de empresas. Instituto de Especialización para Ejecutivos. México, 1977. 96 p.

