

45
2ef

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO



**TRASCENDENCIA SOCIAL DE LA PROCURADURIA
FEDERAL DEL CONSUMIDOR**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSE MANUEL ANDREW ANDREW

MEXICO, D. F.

1991

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

INTRODUCCION	1
CAPITULO I.- MARCO CONCEPTUAL	
1.- PROCURADURIA	3
1.1 NATURALEZA JURIDICA DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR	4
1.2 ESTRUCTURA	8
1.3 ATRIBUCIONES	13
2.- CONSUMIDOR	18
2.1 CONCEPTO SEGUN LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR	19
2.2 DERECHOS Y ASISTENCIA AL CONSUMIDOR	21
2.3 PROPUESTA PARA LA DEFINICION DEL CONSUMIDOR SUJETO A LA PROTECCION DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR	24
3.- PROVEEDOR	26
3.1 CONCEPTO SEGUN LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR Y EL CODIGO DE COMERCIO	27
3.2 COMERCIANTES	31
3.3 EXCEPCIONES DENTRO DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR	33
CAPITULO II.- ANTECEDENTES	
1.- EN EL CONTINENTE EUROPEO	35
2.- EN EL CONTINENTE AMERICANO	47
3.- LA PROTECCION AL CONSUMIDOR EN MEXICO	54

CAPITULO III.- MARCO JURIDICO

1.- LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	59
2.- LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.	61
3.- REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR	76
4.- ACUERDOS DEL C. PROCURADOR	83

CAPITULO IV.- TRASCENDENCIA SOCIAL DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

1.- LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR COMO ORGANISMO DE SERVICIO SOCIAL	103
2.- IMPORTANCIA COMO REPRESENTANTE DE LOS CONSUMIDORES	105
3.- LOS PROCEDIMIENTOS SEGUIDOS ANTE ELLA COMO ELEMENTOS DE SALVAGUARDA DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES	108
CONCLUSIONES	113
BIBLIOGRAFIA	117

INTRODUCCION

Dentro de la sociedad en que nos desenvolvemos, matizada de diversos adjetivos, pero sobre todo por la carencia de una estructura propia y de una uniformidad, se hace factible la manipulación de la población consumidora por una minoría, que a la vez, y sin proponérselo, se ve envuelta en el mismo problema, controlando el comportamiento de los consumidores para orillarlos a la adquisición de bienes y servicios en forma desmedida, ocasionando lo que se llama sociedad de consumo.

Asimismo, y de manera concomitante, el Estado tiene el deber de velar por la salvaguarda de los derechos de la ciudadanía en general, pero más aún, al tener como fundamento una Constitución Política emanada de una revolución social, debe tener ante todo la obligación de defender los intereses de las clases más débiles.

Por consiguiente, y para no continuar en el marasmo respectivo, el gobierno publica en 1975 la Ley Federal de Protección al Consumidor, contemplándose en su articulado la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor, misma que hasta ahora ha cumplido los fines para lo que fue llevada a la práctica, sin embargo muchos han sido sus errores, y peores aún sus retrocesos, por tanto es necesario analizarla y cuestionar la viabilidad de muchas de sus actividades, para poder estar en la posibilidad de proponer algún cambio que pudiera ser benéfico para la Institución.

Es importante señalar que, el presente trabajo no preten de decifrar cual es el mejor camino para conseguir la noble tarea de defender a los sociedad consumidora, ni menos aún

reorganizar el trabajo de una Procuraduría que ha demostrado tener una ingente actividad, sino tan sólo enfatizar la necesidad de evitar que la actuación de la Procuraduría caiga en la obsolescencia o en la contradicción, por no mantener a la Ley de la materia adecuada a las necesidades que la sociedad de consumo exige, y que no podemos dejar pasar por alto.

CAPITULO I.- MARCO CONCEPTUAL

1.- PROCURADURIA

En un sentido amplio por Procuraduría se entiende al "Oficio o cargo del Procurador o procuradora, oficina donde despacha el procurador"; , sin embargo tal definición resulta ser un tanto ambigua, y por tanto es necesario entenderla como aquella Institución o dependencia de la administración pública encargada de salvaguardar los intereses de la sociedad, y más en específico, para el tema de este trabajo, de la población consumidora, en razón a que va a velar por la equidad y justicia en las relaciones de consumo que se presenten en la sociedad mexicana.

Para poder comprender un poco más el significado y alcance de la Procuraduría Federal del Consumidor, es importante tener en consideración lo que es un procurador, es decir, el titular de la misma. "Procurador viene de dos voces latinas: 'pro curator' suple 'allio'; de modo que etimológicamente significa "pro allio curator", persona que cuida de otra o de los negocios de otra, ya que es la persona que representa a otra en juicio" 2 , o bien, "En las comunidades, es el sujeto por cuyas manos corren las dependencias económicas de la casa, o los negocios y diligencias de su provincia."3 Así el Procurador Federal del Consumidor, tendrá a su cargo la tarea de cuidar y defender los derechos de los consumidores, teniendo para ello la representación de los mismos.

1.- Diccionario Para Juristas, México, 1981, p.d. 1085.

2.- Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana Espasa-Calpe, T. XLVII, Madrid 1987, p.p. 752

3.- Enciclopedia Jurídica OMEBA, T. III, Buenos Aires, 1985, p.p. 417.

1.1. NATURALEZA JURIDICA DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

La Ley Federal de Protección al Consumidor en su artículo 57, establece el camino administrativo elegido por el Legislador para poder dar respuesta a las exigencias de los consumidores, dándole protección adecuada a sus derechos a través de la Procuraduría Federal del Consumidor, que se constituye como un organismo descentralizado por servicio, con personalidad jurídica, patrimonio propio y con funciones de autoridad.

Encontramos así que, la naturaleza jurídica de la Procuraduría Federal del Consumidor se encuentra determinada en la descentralización administrativa que, " en estricto sentido existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una mejor actividad que compete al Estado, o que es de interés público" 4 .

De ahí surge la necesidad de que el organismo descentralizado realice una función administrativa de carácter -- especializado, manejada por individuos con la preparación técnica adecuada, ya que la procuración y defensa -- de los derechos de los consumidores así lo exige.

La Procuraduría Federal del Consumidor como organismo -- descentralizado surge con la emisión de la Ley Federal -- de Protección al Consumidor, que fue publicada en el Día rio Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975, y vigente a partir del 5 de febrero de 1976.

4.- Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho -- Administrativo, México 1981. p.p. 197.

La descentralización por servicio, el Maestro Andrés -- Serra Rojas la define como "un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia - limitada a sus fines específicos y especializada para - atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos" 5 .

Atendiendo a la anterior definición, la Procuraduría - como organismo descentralizado, cuenta con un régimen - jurídico, el cual regula su actuación y sus ámbitos de competencia, y que como ya se mencionó, le dio surgimiento a la vida legal como una auténtica persona jurídica - colectiva de derecho público, con su competencia claramente especificada para la aplicación y vigilancia en la esfera administrativa de las disposiciones de su Ley rectora, para lograr la defensa y protección de los derechos de los consumidores a través de su actividad especializada, ya que por razones de equidad y justicia social - son de orden público e interés social, teniendo los instrumentos adecuados para el cumplimiento de sus fines.

La personalidad jurídica de los organismos descentralizados, es otorgada por vía del acto que le dio origen, sin embargo "es independiente de la personalidad general de la administración pública" 6 . El que goce de este - tipo de personalidad le da la posibilidad de fijar claramente la competencia que tendrá para poder actuar en la defensa de los consumidores.

5.- Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I México 1988, p.p. 728.

6.- Idem. p.p. 737.

El patrimonio de los organismos descentralizados debe entenderse como "el conjunto de bienes y derechos con que cuentan para el cumplimiento de su objeto" ⁷ . La Procuraduría para el desempeño de su actividad cuenta con patrimonio propio, teniendo como gran ventaja, la posibilidad real de generar sus propios recursos económicos, aliviando así la carga presupuestal del Estado, de quien a pesar de la descentralización de que es objeto, no ha sido desvinculada, sino que depende en gran parte de la actividad central, sobre todo a nivel estatal, en donde la capacidad de desarrollo de la Procuraduría está en gran parte supeditada a la decisión y conveniencia del Gobierno Estatal, pues en su gran mayoría las Delegaciones Federales dependen de los subsidios o beneficios otorgados por los Municipios.

El Maestro Andrés Serra Rojas, afirma categóricamente que "los organismos descentralizados por servicio realizan fines estatales específicos, pero no tienen el carácter de autoridad" ⁸ , sin embargo puede tomárseles como tales si la Ley, como es el caso, les concede dicha característica. Por lo anterior es importante considerar que la Procuraduría es una de las dependencias del Ejecutivo Federal, autorizada para aplicar y vigilar las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, las cuales son de orden público e interés social, siendo por tanto, evidente que debe tener el carácter de autoridad para "ejercer con eficacia las atribuciones que le confiere la Ley" ⁹ y así poder representar eficazmente a los consumidores, adoptando las medidas tendientes a su protección.

7.- Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit. p.p. 211

8.- Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. p.p. 731

9.- ROJAS BENAVIDES, Ernesto, Derechos Sociales del Pueblo Mexicano, Algunos Principios y Preceptos de la Ley Federal del Consumidor, Tomo II, México 1975, p.p. 563

"Desde otra perspectiva, sólo una autoridad puede tener la atribución de velar por el cumplimiento de la ley",¹⁰ y para ello, la Procuraduría Federal del Consumidor, puede emplear medidas de apremio que la misma Ley le concede.

1.2 ESTRUCTURA

La Procuraduría Federal del Consumidor se encuentra organizada conforme las necesidades socio-económicas de las relaciones de consumo, como lo son la mayor demanda de bienes y servicios, problemas de desabasto y encarecimiento, crecimiento demográfico, mala prestación de servicios, etc. De ahí que la actuación de la Procuraduría sea un factor determinante para proteger los derechos de la población consumidora, a quien se debe la misma, y con la que tiene el compromiso ineluctable de vivir siempre en congruencia con la realidad y obrar de manera dinámica, funcional y creativa, para no soslayar en la solución de los conflictos que le competen.

La Procuraduría Federal del Consumidor, para el cumplimiento de sus funciones y facultades con fundamento en el Reglamento del Capítulo Octavo de la Ley Federal de Protección al Consumidor, que tiene por objeto, según su artículo 19, el definir la estructura orgánica de la Procuraduría Federal del Consumidor, mediante el establecimiento de las bases de organización y funcionamiento de la misma, para el debido desempeño de las atribuciones cuyo ámbito de competencia está previsto en la Ley Federal de Protección al Consumidor, se integra por cuatro Subprocuradurías, una Coordinación General de Administración, dos unidades estructuradas conforme a las actividades principales que le competen, y que contemplan la realización de cuatro grandes grupos de trabajo, que son los programas de servicios al consumidor, organización de consumidores, inspección y vigilancia y apoyo institucional, todos ellos coordinados y dirigidos por el Procurador Federal del Consumidor, quien se encarga de la dirección y representación de la Procuraduría.

Programa de Servicios al Consumidor

Los servicios al consumidor consisten básicamente en la asesoría, protección, representación y tutela de derechos e intereses de la población consumidora, con el propósito de evitar actividades que puedan lesionar su patrimonio, manteniendo un contacto directo y permanente con el público y conociendo los principales problemas en materia de consumo a nivel nacional.

La prestación de estos servicios se realiza mediante la ejecución de diferentes acciones, las cuales por su fin específico se agrupan en prevención, concertación y resolución, llevados a cabo por las Direcciones Generales de Quejas, Conciliación y Arbitraje, Arrendamiento Inmobiliario y Resoluciones Administrativas.

El objetivo primordial de este programa es mejorar la calidad de los servicios que ofrece la Institución y ampliar su cobertura, teniendo la obligación de coordinarlos la Subprocuraduría de Servicios al Consumidor.

Programa de Organización de Consumidores

Desde su inicio, la Procuraduría Federal del Consumidor diseñó un programa de atención, motivación y concientización entre la población consumidora. A éste se le conoce como Programa Nacional de Organización Colectiva de los Consumidores, mismo que está a cargo de la Subprocuraduría de Organización de Consumidores y el cual constituye el instrumento que da sentido, orientación y coherencia a las actividades que desarrolla la Institución en la organización para la participación de la ciudadanía en defensa de sus derechos y de su economía familiar.

El objetivo principal de la organización colectiva de los consumidores, es fomentar un espíritu solidario, para que mediante la acción conjunta se promueva la defensa de los derechos de la población en materia de consumo.

Las vertientes de acción del programa de organización de consumidores son; la promoción, que busca establecer el primer contacto con la población consumidora; la organización que pretende la integración de grupos ciudadanos para la participación colectiva en defensa de sus intereses de consumo; y por último, la capacitación, que constituye el cimiento que forja el buen consumidor para el uso racional de sus recursos.

Programa de Inspección y Vigilancia

Este programa tiene como objetivo primordial vigilar el cumplimiento cabal de las disposiciones emitidas en materia de precios acordados, el acaparamiento, la negativa o el condicionamiento de venta, entre otras; así como detectar y analizar problemas de abasto y comportamiento del mercado, en coordinación con las áreas correspondientes de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

El mantenimiento e incremento de las metas operativas, tales como vistas de inspección, actas levantadas y sanciones impuestas deberán llevarse a cabo en concordancia con medidas tendientes a mejorar el sentido de la calidad de estas funciones para incrementar la presencia efectiva de la Institución, ampliar su cobertura por la vía de la desconcentración, y establecer controles de eficiencia para, de esta manera, contribuir a la estabilidad de precios.

Las acciones correspondientes se llevarán a cabo a través de dos rubros plenamente definidos y delimitados: el de vigilancia y el de inspección, que se encuentran, precisamente, a cargo de la Subprocuraduría de Inspección y Vigilancia.

Programa de Apoyo Institucional

El objetivo general de este programa es brindar un apoyo institucional adecuado para que las áreas sustantivas desarrollen convenientemente sus actividades y logren resulta-

dos satisfactorios.

Subprocuraduría Jurídica. Su actividad es eminentemente técnica y en base a ella las demás dependencias de la Institución tienen el apoyo necesario para el cumplimiento de sus atribuciones y facultades.

Protección y defensa de los intereses de los consumidores son el compromiso constante de la Procuraduría Federal del Consumidor, y para ello la defensa jurídica es indispensable en aquellos asuntos en los que los particulares interponen un medio de defensa cuando sienten afectados sus intereses por alguna resolución emitida por la autoridad, así como la vigilancia permanente de contratos de adhesión utilizados por los proveedores, para que no contengan cláusulas contrarias a la Ley.

Por tanto, su objetivo principal es, sin dudua alguna, brindar la asesoría jurídica al público consumidor y a las distintas áreas de la Procuraduría.

Administración.- El objetivo principal de este subprograma es brindar apoyo administrativo y técnico a las áreas que integran la entidad, proporcionando, en términos de eficiencia y eficacia, los recursos necesarios para el desarrollo de sus actividades procurando permanentemente el óptimo aprovechamiento de los mismos.

Control Interno.- Apoyar a la función directiva en la promoción para el mejoramiento de la gestión pública, supervisando y evaluando la ejecución de los programas, verificando el adecuado manejo y aplicación de los recursos y vigilando de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la correcta actuación del personal de la Procuraduría, son los fines que debe perseguir la Unidad de Contraloría Interna.

Comunicación Social.- El subprograma de comunicación social comprende actividades que fundamentalmente consisten en la edición de publicaciones, otorgamiento de información, relaciones públicas y difusión de los servicios que ofrece la Procuraduría. Tales actividades implican una corresponsabilidad con las diferentes dependencias y organismos del gobierno federal, áreas y unidades administrativas de la Institución e iniciativa privada. Su objetivo primordial es concientizar a la población, a través de los diversos medios de comunicación, de los derechos que le confiere la Ley Federal de Protección al Consumidor, así como informarle sobre las facultades y atribuciones de la Procuraduría para lograr la defensa de sus intereses.

1.3. ATRIBUCIONES

El capítulo octavo de la Ley Federal de Protección al Consumidor, se refiere de manera general a la actuación de la Procuraduría Federal del Consumidor, la que tendrá las siguientes atribuciones:

La imagen que de la Procuraduría Federal del Consumidor recibe el público en su primer contacto con la Institución, es a través del servicio que se proporciona en la recepción, tramitación y asesoría de quejas y denuncias, mismo que se fundamenta en los artículos 52 y 59 fracciones VI y VIII, inciso a) de La Ley Rectora de la Procuraduría. Teniendo como objetivo mantener una buena atención al público al tramitar con rapidez y eficacia los asuntos que se presenten en la Institución.

Una de las más importantes atribuciones de la Procuraduría, es la de tratar, en la medida de lo posible, de conciliar las diferencias entre proveedores y consumidores, para lo cual, y con fundamento en el artículo 59 fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley Federal de Protección al Consumidor, debe llevar a cabo la etapa conciliatoria después de haberse admitido una queja, citando a las partes interesadas a una audiencia de conciliación, en la que el servidor público designado para llevarla a cabo, debe tener como principal objetivo el tratar de solucionar la controversia planteada, sin menoscabar los intereses del consumidor.

De acuerdo a las atribuciones que la Ley Federal de Protección al Consumidor le confiere a la Procuraduría Federal del Consumidor, en el artículo 59, fracción VII, inciso c), ésta invitará a proveedor y consumidor que no pudieron conciliar en la audiencia respectiva, a que de común acuerdo la designen árbitro en el conflicto que los separa. En ese sentido en el compromiso arbitral efectuado ante el área de Arbitraje, se fija el negocio que se someterá al arbitraje y se acuerdan las reglas del procedimiento, para así resolver las controversias que proveedores y consumidores sometan a esa Dirección de la Procuraduría.

En la etapa arbitral; el servidor público ante quien se van a realizar todas las diligencias de un conflicto, debe tener en mente que, a partir de que se fijan las reglas del procedimiento, las partes dejan de ser consumidor y proveedor, para pasar a ser actor y demandado respectivamente.

A fin de cumplir con las atribuciones que tiene conferidas la Procuraduría Federal del Consumidor de proteger, tutelar y vigilar los derechos de la población inquilinaria, respecto con el arrendamiento inmobiliario para casa habitación en el Distrito Federal, tal como lo previene el artículo 59 Bis de la Ley de la materia, se tiene como objetivo atender los asuntos relacionados con el arrendamiento de casa habitación, brindado apoyo técnico jurídico a los arrendatarios que acudan a la Institución, proporcionándoles elementos necesarios para que puedan hacer valer sus derechos y proteger sus intereses.

La protección y defensa de los intereses de los consumidores son el compromiso constante de la Procuraduría Federal del Consumidor, atribuciones conferidas por la Ley dentro de las cuales la defensa jurídica es indispensable en aquellos asuntos en los que los particulares - - interponen un medio de defensa cuando sienten afectados sus intereses por alguna resolución emitida por la autoridad. En ese sentido pretende brindar precisamente - dicha defensa jurídica en beneficio del público consumidor.

A través de la actuación de la Dirección General de Resoluciones Administrativas, se persigue el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto en el artículo 59 fracción VIII, inciso d) de la Ley Federal de Protección al Consumidor; en consecuencia, cuando en la audiencia de conciliación las partes no lleguen a un arreglo respecto de sus diferencias, se deberán desarrollar procedimientos pertinentes a fin de dictar la resolu--ción administrativa que corresponda en los términos dispuestos por la Ley.

Mediante el Registro Público de Contratos de Adhesión, - la Procuraduría mantiene una vigilancia permanente sobre dichos contratos, para que éstos no tengan cláusulas -- contrarias a la Ley y aprobarlos en los casos de compe--tencia de la Institución.

Asimismo, la Procuraduría debe aplicar sanciones por el uso de contratos de adhesión no aprobados previamente; - vigilar en términos del artículo 27 de la Ley de la - - materia el otorgamiento de garantías y sancionar su -

omisión; requerir a los proveedores la presentación de documentos que utilicen en sus transacciones mercantiles, para su revisión, aprobación e inscripción.

La Ley Federal de Protección al Consumidor señala en su artículo 5° fracción VIII, incisos a), b), c), d), e) e i), las atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor en cuanto a la notificación y emisión de dictámenes periciales, y en el Capítulo II, artículo 86 fracción II, la verificación, mismas que son llevadas a cabo por la Dirección General de Apoyo Técnico.

A raíz de la publicación en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1989, del decreto presidencial, mediante el cual se reformó y adicionó el ordenamiento legal que rige las actividades de la Procuraduría Federal del Consumidor, este organismo recibió las atribuciones relativas a la inspección y vigilancia de precios y tarifas, para alentar una mayor coordinación y conjugación de los recursos y acciones en el marco de la administración pública. Con estas facultades la Institución fortalece su labor de beneficio social, mediante un enfoque integrado que se traduce en unidad de criterio, mando y decisión en defensa de los consumidores.

El objetivo general es coadyuvar a la modernización del Sector Comercio, y la consolidación de la estabilidad de precios.

De acuerdo con los artículos 58 y 59 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, corresponde a la Procuraduría promover y auspiciar la organización y capacitación

de los consumidores a través del Programa Nacional de -
Organización Colectiva de los Consumidores, fortaleciendo
do estas acciones a partir de las formas modernas y - -
eficientes de vigilancia.

2.- CONSUMIDOR

No se puede hablar del consumidor, sin antes dejar establecido lo que se entiende por consumo, en virtud a ser esta la acción esencial del consumidor.

La acepción de consumidor, varía según la materia desde que se le analice, e inclusive desde el tipo de economía y sociedad en que sea vislumbrado, sin embargo su función, es decir, la de realizar un consumo, no varía, sino por el contrario se mantiene en una constante al ser considerado como el "último grado del proceso económico en el que los objetos producidos se utilizan para la satisfacción de las necesidades sociales humanas, tanto mediatas como inmediatas" ¹¹, sin que ello implique, necesariamente, la destrucción de la materia, sino la de la utilidad o el valor intrínseco del bien o servicio.

De tal suerte que el consumidor no debe ser entendido solamente como "el que compra para su uso una cosa cualquiera" ¹², sino como aquel que realiza un acto de consumo para adquirir un bien o servicio, con el cual satisfacer sus necesidades.

Es conveniente señalar que, la definición de consumidor en relación a la protección de sus intereses, es tema posterior del presente capítulo.

11.- MANUEL OSSORIO, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Edit. Molino, Argentina, 1974, p.p. 164

12.- Enciclopedia Universal Ilustrada, Europea-Americana, Espasa-Calpe, T. XV, Madrid 1975, p.p. 98

2.1.- CONCEPTO SEGUN LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

La definición de consumidor dentro de la Ley Federal de Protección al Consumidor se encuentra en el artículo 3º, que a la letra dice: "Para los efectos de esta Ley, por consumidor se entiende a quien contrata, para su utilización, la adquisición, uso o disfrute de bienes o la prestación de servicios..."

"Esta es una fórmula tan amplia y general que en la práctica cubren muchas operaciones y negocios... contratar para su adquisición, uso o disfrute de bienes o servicios, puede comprender no solo la compraventa y el mutuo; el arrendamiento y el comodato; el usufructo y toda clase de prestación de servicios, sino aun suministros, aportaciones de bienes a sociedades y asociaciones ...etc." ¹³, que no deben comprenderse dentro de los actos tutelados por la Ley Federal de Protección al Consumidor, en virtud a no existir en sus relaciones personales un desequilibrio a favor de una de las partes, y por ende la necesidad de proteger a las clases más débiles, objetivo principal del moderno derecho social dentro del cual se contempla la protección a la sociedad consumidora.

La definición de consumidor de la Ley de la materia, es también vaga al señalar el objeto que el consumidor tiene al contratar bienes y servicios, es decir, la utilización que a éstos ha de darles, sin tomar en consideración si esa "utilización lleva efectivamente al consumo, esto es a la desaparición del objeto y del servicio, sino considerando que alguien los adquiere por la utilidad que les brindan" ¹⁴ alcanzando "la satisfacción de necesidades primarias o secundarias, para fines de producción y lucro, como para uso

13.- BARRERA GRAF, Jorge, Jurídico, No. 8, México, Julio 1976, p.p. 198.

14.- BRISÑO SIERRA, Humberto, Revista de la Facultad de Derecho de México, tomo XXIV, Núm. 133-134-135, México, Enero-Junio, 1984. p.p. 341

personal, familiar o doméstico"¹⁵ e incluso para negociar con ellos y poder revenderlos, lo que llevaría a considerar que en cualquier relación comercial siempre existe un consumidor a quien hay que proteger, sin importar el objetivo que éste tenía al momento de realizar la contratación.

¹⁵- JIMENEZ C., Ma. de Lourdes, Jurídica, Tomo I, No. 10, México, Julio, 1978, p.p. 334

2.2.- DERECHOS Y ASISTENCIA AL CONSUMIDOR

La Ley Federal de Protección al Consumidor, como un cuerpo legal de derecho social, reconoce la necesidad de salvaguardar los intereses de una clase desprotegida, y por tanto establece derechos básicos y esenciales de los consumidores, entre los cuales sobresalen el derecho a la información, a las operaciones a crédito, a exigir la responsabilidad por incumplimiento y a la indemnización.

El consumidor tiene el derecho y, a su vez, el proveedor la obligación de facilitar "una total y completa información sobre los productos y servicios que está ofreciendo al mercado, ello con el fin de que el consumidor al adquirir el producto, tenga pleno conocimiento de las cualidades del mismo, sus usos, fines, riesgos, etc." ¹⁶ . Así dentro de la Ley, en el capítulo segundo se reglamenta ampliamente, bajo el título de publicidad y garantías, el derecho a la información sobre los productos y servicios comercializados por los proveedores, teniendo como objetivo el publicar todas las características de un bien o servicio, para no sorprender ni engañar a los consumidores en las relaciones de consumo.

El artículo 14 de la Ley de la materia, regula claramente la prohibición de las ventas condicionadas, siendo, ciertamente, una de las más importantes disposiciones en la defensa de los intereses de la sociedad consumidora, la que

16.- Op. cit: p.p. 342

podría tener un fácil acceso a todo tipo de productos, evitándose la desagradable condición de adquirir un producto, sólo si se compra otro o se contrata un servicio.

Dentro de una sociedad de consumo como la nuestra, son las operaciones a crédito, sin duda alguna, las relaciones de consumo que más auge tienen, y en las que es más factible violentar los derechos de los consumidores, si éstos no se protegen a través de una adecuada reglamentación, por tanto el capítulo tercero de la Ley se avoca a dar dicha protección "consistente en informar sobre el precio de contado del bien o servicio, el monto de los intereses a pagar, el monto y detalle de cualquier cargo, el número de pagos a realizar, su periodicidad, la cantidad total a pagar y el derecho que tiene el consumidor a liquidar anticipadamente el crédito con la reducción de intereses. En los contratos se señalarán con claridad estos datos" 17 .

Como una defensa decidida a salvaguardar la economía de los consumidores que realizan operaciones a crédito, se encuentra reconocida en la Ley de la materia la cláusula de anatocismo, al establecer que no podrán cobrarse intereses sobre intereses devengados y no pagados, ya que éstos se causarán, exclusivamente, sobre saldos insolutos.

La responsabilidad derivada del incumplimiento por parte del proveedor se encuentra regulada en el capítulo cuarto de la Ley. Esa responsabilidad se hace exigible por los pagos hechos en exceso por el consumidor al adquirir un bien o servicio, siendo obligación del proveedor hacer la devolución dentro de los cinco días siguientes a la reclamación o, en caso contrario, se hará acreedor a una sanción

17.- BRISERO SIERRA Humberto, ob. cit., p.p. 398

administrativa. El artículo 30 de la Ley señala, desatinadamente, que esta misma acción se tendrá para el caso del arrendamiento en el Distrito Federal, situación totalmente absurda, pues es ilógico siquiera suponer la existencia de un arrendatario que pague un exceso en la renta convenida.

El proveedor también incurrirá en responsabilidad por defectos o vicios ocultos en la cosa objeto del contrato, ante tal irregularidad, el consumidor podrá optar entre la rescisión del contrato o la reducción del precio pactado más el pago de daños y perjuicios.

El artículo 34 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, contempla una disposición de gran relevancia en la defensa de los intereses de la sociedad consumidora, al darle al consumidor la alternativa de presentar su reclamación por incumplimiento, ya sea al vendedor o al fabricante del bien.

Como consecuencia lógica del incumplimiento del proveedor en lo contratado, éste incurrirá en responsabilidad, pero a su vez el consumidor tiene a su favor el beneficio de exigir, según sea el caso, la reposición del producto, la bonificación o devolución de la cantidad pagada en exceso, la reparación gratuita del bien, la devolución de la cantidad pagada por éste, y de manera aunada a las demás, el pago de daños y perjuicios ocasionados por el propio incumplimiento.

2.3.- PROPUESTA PARA LA DEFINICION DEL CONSUMIDOR SUJETO A LA PROTECCION DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

Es muy importante ser cuidadoso al señalar lo que se debe entender por consumidor, y sobre todo por aquel a quien se le va a otorgar una protección jurídica, tratando de evitar caer en un concepto tan amplio como el utilizado en la Ley Federal de Protección al Consumidor.

En toda disposición tendiente a proteger al consumidor debe tenerse en consideración que éste es un sujeto con una posición desventajosa en relación a otro, motivada por una relación de consumo, y que se agrava más por el hecho de darse dentro de una sociedad consumista como la nuestra, en cuyo seno se ha despersonalizado la atención al consumidor y se le trata desde un punto de vista generalizado, todo ello en aras de proteger y desarrollar los intereses mercantilistas de los comerciantes.

Un elemento esencial dentro de la definición de consumidor, es el señalar el carácter que debe tener, es decir, si se trata de personas físicas o morales, esto con el sentido de restringir la protección de la Procuraduría tan sólo a las personas físicas, porque en la práctica no es nada raro encontrar una queja presentada por una sociedad anónima en contra de un pequeño prestador de servicios, quien evidentemente es éste, y no la sociedad, quien se encuentra en una posición de desventaja, pero erróneamente la sociedad mercantil se encuentra contemplada dentro del concepto de consumidor comprendido en la Ley Federal de Protección al Consumidor, y por tanto, la Procuraduría le otorga, indebidamente, su protección.

Dentro de la compleja urdimbre de relaciones que se dan en la sociedad, existen las integrantes del proceso de producción o económico, es decir, la producción, la distribución y el consumo, así "el concepto de consumidor corresponde a la persona física que se encuentra al final del proceso de producción"¹⁸ , por tanto "el consumidor es un usuario, es un cliente, es un comprador"¹⁹ .

Atendiendo a todo este orden de ideas, por el consumidor tutelado por la Ley Federal de Protección al Consumidor, se debe entender a toda persona física que adquiere bienes y servicios para su uso, y que se encuentra en un estado de desventaja económica frente al proveedor o comerciante con quien contrata.

18.-ABASCAL ZAMORA.- José María, Diccionario Jurídico Mexicano, tomo II, México, 1983, p.p. 279

19.-BRISEÑO SIERRA, Humberto, ob. cit. p.p. 341

3.- PROVEEDOR

Según lo establecido en la mayoría de los textos y enciclopedias, por proveedor se debe entender a la "persona que tiene a su cargo proveer o abastecer de lo necesario, especialmente de mantenimiento, a los ejércitos, armadas, casas de comunidad u otras de gran consumo" ²⁰ .

La anterior definición al referirse a "otras de gran consumo", lo está haciendo a favor de un número indeterminado de grupos sociales, ávidos de satisfacer sus necesidades, sin embargo todos ellos y aun los anteriores de que habla el mencionado concepto; quedan perfectamente circunscritos dentro de la noción de consumidor, por tanto debe el proveedor ser entendido, en relación al presente trabajo, como la persona encargada de suministrar bienes y servicios para el consumo inmediato o mediato de otras personas, con las cuales debe guardar un estado de superioridad económica. Así las actividades de producción, distribución o comercialización, características de los proveedores, según el artículo segundo de la Ley Federal de Protección al Consumidor, quedan elocuentemente implícitas bajo esta noción.

20.-Enciclopedia Universal Ilustrada, Europea-Americana, Espasa-Calpe, t. XLVII, Madrid 1975, p.p. 1228

3.1. CONCEPTO SEGUN LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR Y EL CODIGO DE COMERCIO.

El artículo 3° de la Ley Federal de Protección al Consumidor, señala que, por proveedor debe entenderse a toda - persona física o moral a que se refiere el artículo 2° de la misma ley.

Asimismo, este último numeral establece claramente 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. Asimismo, quedan obligados al cumplimiento de esta Ley los arrendadores y arrendatarios de bienes destinados para habitación en el Distrito Federal.

Para los efectos del párrafo anterior, la presente Ley es de aplicación local en el Distrito Federal en materia de protección al inquilino en arrendamientos para habitación."

De la disposición contenida en este artículo, resulta la aplicabilidad de la Ley Federal de Protección al Consumidor a todo ente que desarrolle actividades de producción, distribución o comercialización de bienes o prestación de servicios, incluidos los órganos del Estado y los organismos descentralizados. En tal sentido, a nadie que no quede comprendido dentro de esta clasificación, debe tenérsele como proveedor,

y mucho menos, imponérsele un procedimiento ante la Procuraduría Federal del Consumidor, situación que, en la realidad, no siempre se da.

Atendiendo a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 3º, se debe adicionar a la lista de proveedores, tanto al arrendador como al arrendatario, habida cuenta de que el dato distintivo que determina la inclusión de cada una de las especies proveedoras lo constituye, precisamente, el hecho de encontrarse obligadas al cumplimiento de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

La ilógica reforma de 1985, por la cual se adicionó a las facultades de la Procuraduría Federal del Consumidor, la de conocer asuntos en materia de arrendamiento en el Distrito Federal, resulta ser de escaso valor e imposible práctica, ya que trata de obligar a arrendadores y arrendatarios al cumplimiento de una Ley en donde todas sus disposiciones se refieren a la materia de Protección al Consumidor y relaciones de consumo, más no al arrendamiento. Por otra parte, las especies proveedor-consumidor de ninguna manera resultan coincidentes con las de arrendador-arrendatario, en virtud del abismo jurídico existente entre la naturaleza legal de ambas especies, determinándose así, la imposibilidad de atribuir a cualquiera de las partes de la relación civil del arrendamiento, la calidad de proveedor o consumidor.

De lo anterior, podemos establecer que, al no equipararse el arrendador y arrendatario al proveedor o consumidor y, no existiendo en la Ley Federal de Protección al

Consumidor disposiciones inquilinarias que cumplir, no debe cumplirse nada en ese sentido, y por lo tanto, - debería eliminarse, o bien, reglamentarse adecuadamente esta facultad conferida a la Procuraduría Federal del Consumidor.

El artículo 2º de la Ley Federal de Protección al Consumidor contempla a los comerciantes como proveedores, a su vez, el artículo 3º define tal concepto, sin embargo, es conveniente señalar lo que el Código de Comercio determina al respecto, así el tercer numeral de ese ordenamiento establece lo siguiente:

Artículo 3º.- Se reputan en derecho comerciantes:

I.- Las personas que teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de él su ocupación ordinaria;

II.- Las sociedades constituidas con arreglo a las leyes mercantiles;

III.- Las sociedades extranjeras o las agencias y sucursales de éstas, que dentro del territorio nacional ejerzan actos de comercio.

Y su numeral cuatro lo amplía al señalar que "Las personas que accidentalmente, con o sin establecimiento fijo, hagan alguna operación de comercio, aunque no son en derecho comerciantes, quedan, sin embargo sujetas por ella a las leyes mercantiles. Por tanto, los labradores y fabricantes, y en general todos los que tienen planteados almacén o tienda en alguna población para el expendio de los frutos de su finca, o de

los productos ya elaborados de su industria o trabajo, sin hacerles alteración al expenderlos, serán considerado comerciantes en cuanto concierne a sus almacenes o tiendas."

"Proveedores son tanto los productores y los fabricantes, como los distribuidores e intermediarios" ²¹ , en virtud de que todos ellos "adquieren bienes con la intención o propósito de especulación, de obtener una ganancia al revenderlos" ²² , o bien, de lucrar a través de las relaciones económicas entre proveedor y consumidor.

Es necesario proteger, no solo al consumidor final, sino también al consumidor intermedio constituido por los pequeños comerciantes, quienes tienen la necesidad de adquirir bienes o contratar servicios para poder desarrollar el comercio a que se dedican quedando protegidos de las grandes empresas o industrias, frente a las cuales se encuentran en una posición de evidente desventaja económica.

21.-Barrera Graf, ob cit p.p. 201

22.-Idem p.p.182

3.2. COMERCIANTES

En el ya multicitado artículo 3° de la Ley Federal de -- Protección al Consumidor, se establece, para los efectos de la misma, lo que debe entenderse por comerciantes.

Artículo 3°.- Para los efectos de esta Ley... se entiende... por comerciantes a quienes hagan del comercio su ocupación habitual o reiterada, cuyo objeto sea la compraventa de bienes muebles o inmuebles, la prestación de servicios o el otorgamiento del uso o goce temporal de dichos bienes...

De este artículo se desprende que, aquellas personas que realicen actividades comerciales de manera eventual no podrán ser consideradas como proveedores, diferenciándose así de la definición de comerciante contemplada en el Código de Comercio, sin embargo, en la práctica, siguiendo a lo establecido en el artículo 3° de la Ley Federal de Protección al Consumidor, anterior a la reforma de 1985, que establecía la posibilidad de ser proveedor aun en el supuesto de realizar un acto de comercio de manera accidental, se realizan los - procedimientos ante la Procuraduría Federal del Consumidor, violándose diariamente dicho precepto, en atención a la defensa de los derechos de los consumidores, aunque con ello implique sujetar a la práctica conciliatoria a quienes no son considerados como proveedores por la Ley de la materia, tratando de fundamentar tal posición en que si alguna de las partes no pone de manifiesto tal -- situación, y no se excepciona al presentar el informe - exigido en el artículo 59,fracción VIII, inciso a), se

considera que han aceptado la intervención de la Procuraduría para solucionar su controversia, hecho totalmente alejado de los márgenes legales.

En relación al artículo tercero de la Ley rectora de la Protección al Consumidor, el maestro Barrera Graf, señala que, "pretende dar a traste, no sólo con una tradición uniforme y muy antigua, sino también con el concepto lingüístico y general de comerciante o mercader, es decir, quien compra para revender" ²³ .

Por comerciante debe entenderse a "quien ejerce una profesión comercial, entendiéndose por tal toda explotación o empresa que tenga por objeto la realización de actos de comercio" ²⁴ . Siguiendo este orden de ideas queda claro que el comerciante, y no sólo él, sino todo proveedor de bienes y servicios, es aquel que realiza una actividad con el fin claro y específico de obtener un lucro, debiendo estar esa ganancia dentro de los límites establecidos por la Ley.

23.- Idem, p.p. 201

24.- Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo II, Buenos Aires, Argentina, 1985, p.p. 300.

3.3. EXCEPCIONES DENTRO DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

La Ley Federal de Protección al Consumidor en su artículo 4º determina que " Quedan exceptuados de las disposiciones de esta Ley los servicios que se presten en - - virtud de un contrato o relación de trabajo, el servicio público de banca y crédito y los servicios profesionales, salvo que en este último caso, concorra alguna de las siguientes circunstancias:

I.- Incluyan el suministro de bienes y productos o la prestación de servicios distintos a los estrictamente profesionales.

II.- Los materiales empleados en la ejecución del trabajo encargado al profesionista sean distintos a los convenidos con éste."

Tales exclusiones se justifican por encontrarse reguladas las actividades derivadas de los servicios de un contrato o relación de trabajo, los de banca y crédito y los profesionales, por la Ley Federal del Trabajo, Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y Ley de Profesiones, respectivamente.

Siguiendo este criterio, y volviendo un poco al problema del arrendamiento inmobiliario, debería excluirse la relación contractual del arrendamiento, ello en virtud de que dicha problemática tiene su regulación en el Código Civil para el Distrito Federal, además de haber en el ámbito local los juzgados de arrendamiento inmobiliario, autoridad judicial ante quien deben ventilarse todas las controversias relacionadas con la

materia, y por lo tanto debería marcarse determinantemen
te la desaparición de la Dirección General de Arrenda- -
miento Inmobiliario de la Procuraduría Federal del Consu-
midor.

CAPITULO II.- ANTECEDENTES

1.- EN EL CONTINENTE EUROPEO

"Con la aparición de la producción en masa y de economía de escala, la identificación de un comprador frente a un vendedor individual, cada uno responsable de sus obligaciones, se va perdiendo. La relación comercial tiende a despersonalizarse y así aparece la transacción comercial moderna"²⁵, de tal suerte, se hace imprescindible la existencia de medidas tendientes a proteger los intereses de la sociedad consumidora, por ello "la creación de disposiciones jurídicas tutelares del consumidor es un fenómeno característico de nuestro tiempo, sobre todo en países de economía de mercado en los que esta regulación se vuelve indispensable"²⁶.

Así, en diversos países se dictan leyes que buscan proteger al consumidor en uno o varios aspectos. Es curioso observar que, por lo general, son ordenamientos que regulan tan sólo parte de los múltiples actos jurídicos a través de los cuales se concretan las relaciones entre consumidores y proveedores.

En el ámbito europeo existen una diversidad de disposiciones intercaladas tanto en leyes reguladoras de diversas materias ajenas a la protección de los consumidores, como en ordenamientos particularmente protectores del consumidor.

Los movimientos europeos en pro de la defensa de los consumidores se remonta a casi cien años de existencia, sin embargo se ha venido dando en forma fragmentada y en muy contados casos se cuenta con cuerpos legales en específico, aunque en "la mayor parte

25.- JIMENEZ C., Ma. de Lourdes, ob. cit. p.p. 323

26.- Exposición de Motivos de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

de los ordenamientos jurídicos de Europa, se ha hecho eco de la creciente inquietud que en estos aspectos manifiestan los medios de comunicación social, las asociaciones de consumidores y otras de diverso signo²⁷ .

La Comunidad Económica Europea (C.E.E.), creada por el Tratado de Roma del 25 de marzo de 1957, ha sido el organismo preocupado por integrar y fortalecer la defensa de los intereses de los consumidores de sus países miembros, sin embargo la política general de protección al consumidor no aparece consagrada en el tratado constitutivo de la C.E.E., por lo que es necesario recurrir a los objetivos de la misma y a algunas referencias contenidas a lo largo del articulado del tratado, para encontrar sustento jurídico al desarrollo de la defensa del consumidor. Así, conforme al artículo 2º, el fin esencial de la comunidad es la mejora constante de las condiciones de vida y de empleo de sus pueblos. Por otro lado, tan sólo se hace mención de los consumidores en un número restringido de artículos, en los que se pretende dar seguridad en el abastecimiento de bienes y seguridad en los precios de los mismos; evitar todo tipo de discriminaciones entre proveedores y consumidores; así como prohibir la posibilidad de limitar la producción, la distribución o el desarrollo técnico en perjuicio de los consumidores.

El artículo 193 define la composición del Comité Económico y Social, y prevé la nominación de representantes de las diferentes categorías de la vida económica y social (productores, agricultores, trabajadores, etc.), pero los consumidores no aparecen explícitamente designados como representantes de una categoría determinada, lo que sin duda alguna se debe a que en 1957, los conceptos de consumo y consumidor no estaban aún suficientemente desarrollados. Ahora bien, a partir de

27.- SANTAELLA LOPEZ, Manuel, Documentación Jurídica, No. 16, España, Octubre-Diciembre 1977, p.p. 793

1973, diversos estados, miembros de la C.E.E., comenzaron a proponer representantes de organizaciones nacional de consumidores para el Comité Económico y Social, y, actualmente, al igual que los demás del Comité, son nombrados por el Consejo de Ministros de la Comunidad.

Dentro de la C.E.E., es fundamental la cumbre de jefes de estado realizada en 1972, donde se destacan los aspectos sociales y humanos a los que debe tender el desarrollo económico de una política de protección a los consumidores. En consecuencia "el Consejo de Europa, a partir fundamentalmente de la resolución 521, de 16 de mayo de 1972, relativa a la política de protección al consumidor, ha emprendido una serie de acciones que se centran en la consecución, dentro del marco europeo, de los siguientes objetivos fundamentales:

a) Consideración de que los Estados se hallan en el deber de promulgar la legislación protectora del consumidor, y de crear una red de organismos encargados del cumplimiento de este tipo de normas.

b) Protección al consumidor contra prácticas comerciales desleales, tanto en el interés de los consumidores como en el de los comerciantes honrados.

c) Necesidad de proteger a los compradores y a los vendedores contra toda forma de explotación" ²⁸ .

No obstante, la protección a los intereses de los consumidores no adquiere un matiz significativo, sino hasta 1973, cuando la C.E.E., por vía del Consejo de Europa, aprueba la Carta de Protección al Consumidor, que "establece el derecho de los consumidores a la protección y a la asistencia tanto

28.- IDEM, p.p. 798.

contra los perjuicios materiales ocasionados por productos peligrosos como contra los atentados referidos a los intereses puramente económicos y, en especial, a la reparación de los daños. Asimismo se destacan los derechos de los consumidores a la información, a la educación, a la representación y a la consulta"²⁹ . Es, precisamente, a través de esta Carta de Protección al Consumidor como "se comprende, entonces, que las organizaciones europeas hayan emprendido la tarea de unificar el derecho en la materia" ³⁰ .

La C.E.E. ha realizado desde 1975, varios programas a fin de impulsar la defensa de los intereses de los consumidores, de esta manera, se ha dado una política de protección e información a los consumidores de los estados miembros, confirmándose la determinación de redoblar sus esfuerzos en pro de los consumidores.

El primer programa constituyó un plan de acción tendiente a garantizar una mejor protección de los consumidores en toda la Comunidad. Se estipulan específicamente los derechos de los consumidores, mismos que se agrupan en cinco categorías de derechos básicos, se definen los objetivos y principios generales de una política de protección a los consumidores y se expone en cierto número de actividades prioritarias a fin de garantizar cada uno de los derechos básicos.

Los derechos básicos de los consumidores, reconocidos por la C.E.E. son:

- a) Derecho a la protección de salud y seguridad.
- b) Derecho a la protección de sus intereses económicos.

29.- LOC. cit.

30.- IUNC, André, Revista de Derecho Comparado, No.1, Argentina, Diciembre 1977, p.p. 20

- c) Derecho a la indemnización por perjuicios.
- d) Derecho a la información y educación.
- e) Derecho a la representación.

En cuanto a los objetivos, el programa señala que, teniendo en cuenta las misiones confiadas a las comunidades, resulta claro que el conjunto de actividades llevadas a cabo tienen repercusiones sobre los consumidores y, por tanto, el primero objetivo de carácter general de la comunidad consiste en tomar ampliamente en consideración los intereses de los consumidores en los diversos sectores de las actividades comunitarias de satisfacer sus necesidades colectivas e individuales.

En relación con otras políticas comunes (económica, agrícola, social, del medio ambiente, de transportes, de energía, etc.), se trata de una orientación general, que se propone mejorar la situación de los consumidores, sea cual sea el sector de la producción, la distribución o las prestaciones de servicios de que se trate.

La agravación de la recesión mundial en los primeros años de la década de los ochentas, llevó a la comunidad a revisar la política de protección e información de consumidores, obteniendo como resultado la aprobación de un segundo programa en el que se confirman los objetivos y derechos básicos del programa anterior, pero haciendo énfasis en dos situaciones.

En primer lugar, en un período de crisis económica, caracterizada por una constante disminución del poder adquisitivo, y un alto índice de desempleo, los consumidores reaccio-

nan tratando de obtener un mayor provecho de sus rentas y manifiestan una mayor atención hacia los precios y calidades de los bienes y servicios, ya que saben que la comunidad mediante sus políticas puede representar un papel importante en la formación de precios.

En segundo lugar, la protección de los consumidores exige siempre medidas legislativas y reglamentarias, debiendo se crear las condiciones para la participación del consumidor en las grandes decisiones que le afecten como comprador o usuario, y que determinan, en definitiva, sus condiciones de vida. De esta manera, sin abandonar sus intereses, pero conociendo mejor los de los demás, los representantes de los consumidores, productores, proveedores, etc., pueden entablar un diálogo que ofrezca mejores garantías a unos y otros.

En consecuencia, este nuevo programa compromete a la Comunidad a desarrollar su política de protección al consumidor poniendo especial interés en la estabilidad de precios y la calidad de bienes y servicios, a la vez de desarrollar la consulta y representación de todos los intereses afectados, y por tanto de las asociaciones de consumidores, así como crear las condiciones para un mejor diálogo y una mayor concertación entre los representantes de los consumidores, productores y distribuidores.

Las "asociaciones que actúan en defensa del public interest, debiendo entenderse por éste, justamente, el colectivo o el difuso" 31 como lo es el de los consumidores, constituyen en Europa uno de los elementos esenciales para lograr la defensa de los consumidores, de ahí el interés de la C.E.E. por fomentar su creación y desarrollo.

31.- VESCOVI, Enrique, Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XXXIV, Núms. 133, 134, 135, Enero-Junio 1984, p-p. 588

En todo caso, la defensa de los intereses de los consumidores está en estrecha relación con la política de libre circulación de mercancías y de servicios, por tanto la efectiva realización de la misma depende de que los consumidores puedan adquirir bienes y servicios en las mejores condiciones. Esta vinculación parece confirmarse en el Acta Unica Europea, que modifica los tratados originales, y que entró en vigor el 1º de julio de 1987.

Como consecuencia de lo anterior, se incorpora la política de protección de los consumidores, no con carácter de autónomo o como un nuevo ámbito de acción, pero sí como un objetivo específico dentro de la C.E.E.

En los países europeos, sin duda alguna, Inglaterra es quien más de ha preocupado por la defensa de los intereses de los consumidores, y quien, sin lugar a dudas, ha logrado la protección más elaborada y estudiada en el viejo continente, debido a que "la importancia de la temática ha supuesto, incluso, que la protección jurídica de los consumidores haya alcanzado la categoría de objetivo primordial en la formulación de algunas políticas nacionales" 32 , por lo que es conveniente realizar un breve análisis de los avances logrados por esta nación.

Por las características del derecho anglosajón, en Inglaterra, la principal defensa de los intereses de los consumidores se ha logrado a través de las asociaciones de consumidores que pretenden "otorgarles la personería jurídica y facilitarles, de esta y otras maneras, su actuación en el campo jurídico" 33 .

32.-SANTAELLA LOPEZ, Manuel, ob. cit. p.p. 793

33.-VESCOVI, Enrique, ob. cit. p.p. 571

Existen en el Reino Unido dos tipos de asociaciones de consumidores:

- a) La subsidiada por el gobierno
- b) La patrocinada por sus propios afiliados.

"Como ejemplo del primer tipo de asociación existe la Citizen's Advice Bureau (Oficina de Consejo de Ciudadanos)... Su función es la de proteger al ciudadano, pero no sólo en lo que respecta al área de consumo, sino también asesorándolo en otros problemas, como los relativos al seguro social"³⁴ .

Otro ejemplo de este tipo de asociaciones lo constituye el National Consumer Council (Consejo Nacional del Consumidor), el cual no auxilia a los consumidores en forma individual, sin embargo "su función principal es la de proteger los intereses generales de los consumidores, así como representar los a nivel nacional"³⁵ .

La Consumer's Association (Asociación de Consumidores), es una de las asociaciones que se mantienen por vía de los recursos aportados por sus propios miembros, y que, conjuntamente, con el Research Institute for Consumer Affairs (Instituto de Investigación para los Asuntos de los Consumidores), realizan en Inglaterra una labor parecida a la del Instituto Nacional del Consumidor de nuestro país, en virtud a tener la función de "informar al consumidor sobre el resultado de pruebas comparativas e investigaciones sobre diversos productos, así como sobre el contenido y aplicación de diversos

³⁴-STEIN, José Luis, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Año XV, No. 44, México, Mayo-Agosto 1982, p.p. 571

³⁵. Loc.cit.

preceptos legales" 36 .

Ya sea las auspiciadas por el gobierno o aquellas patrocinadas por sus propios miembros "estas asociaciones pretenden el amparo y la tutela de los poderes públicos y se revelan como interlocutores válidos frente a las grandes empresas industriales y mercantiles y a las organizaciones de fabricantes y de comerciantes" 37 .

Contrariamente a lo que sucede en la mayoría de los países, en Inglaterra existen medidas adoptadas por negociaciones y asociaciones de comerciantes tendientes a proteger a los consumidores, todas ellas controladas por la Office of Fair Trading (Oficina del Comercio Honesto), cuyo objetivo es el de promover entre los comerciantes, la adopción de códigos de conducta y de prácticas conciliatorias para salvaguardar los derechos de la sociedad consumidora.

"La Office of Fair Trading considera que los códigos de conducta comerciales son los instrumentos más adecuados para elevar los niveles de servicios. Una de las ventajas de tales códigos es que establecen procedimientos para conocer y, en su caso, satisfacer las quejas de los consumidores, de esta manera se crea una instancia para resolver intereses en conflicto antes de iniciar una acción ante un órgano judicial " 38 . Este último objetivo, ha presentado especial interés, no sólo en Inglaterra, sino en toda la C.E.E., ya que la impartición de justicia, regulada dentro de los márgenes del derecho privado, y no dentro del actual derecho

36.- *Idem*, p.p.

37.- SANTAELLA LOPEZ, Manuel, *Ob. cit.* p.p. 842

38.- STEIN, José Luis, *ob. cit.* p.p. 574

social, lejos de facilitar la protección del consumidor, la inhibe y retarda, de tal suerte que "en los países objeto de estudio aparece como un obstáculo fundamental para la protección de los derechos de los consumidores los sistemas tradicionales de administración de justicia. Los defectos comúnmente imputados a la organización jurisdiccional respecto de la lentitud de los procedimientos y al, en muchas ocasiones, elevado costo de los litigios aparece como un poderoso obstáculo para una protección eficaz que todos los países están interesados en remover" 39.

Dentro de las disposiciones jurídicas más relevantes en materia de protección a los consumidores, en el derecho inglés, se encuentra la Law of Contractas (Derecho de Contratos), que otorga a los consumidores el derecho para poder demandar a los vendedores por incumplimiento en los contratos que realicen en sus relaciones de consumo.

"En toda la temática referida a la protección jurídica del consumidor, especialmente, en los aspectos relativos al cumplimiento del contrato, se registra un gran interés por los aspectos de carácter procesal que van indisolublemente emparejados con el cumplimiento forzoso de las obligaciones" 40.

También existe la Law of Torts (derecho de responsabilidades), como ordenamiento protector de los intereses de la sociedad consumidora. "De acuerdo con los principios de la Law of Torts, el derecho de demandar a un productor por daños provocados por un bien defectuoso no sólo es facultad del comprado directo del producto, sino también del último

39.-SANTAELLA LOPEZ, Manuel, ob. cit. p.p. 843
40.-LOC. CIT.

consumidor" 41 , situación totalmente acorde a los lineamientos que marca la C.E.E. en su política de protección al consumidor, y que desde un punto de vista global, "asegura a la víctima de una cosa defectuosa una protección eficaz, pero que es mantenida en límites razonables" 42 .

El gobierno inglés también se ha preocupado por proteger al consumidor, por tal razón ha promulgado documentos con dicho fin, de cuyo cumplimiento se encarga el Department of Prices and Consumer Protection (Departamento de Precios y Protección de Consumidores).

Como ya se ha señalado, en los países europeos no existe una Ley que regule las relaciones de consumo, ni la protección a los consumidores en específico, sino que se da por regla general a través de disposiciones aisladas en distintos cuerpos legales o por vía de las asociaciones con fines proteccionistas, sin embargo, no existe un organismo que se asemeje a los Procuraduría Federal del Consumidor existente en nuestro país, ni mucho menos con atribuciones tan amplias como con las que cuenta, ya que tan sólo existe la figura del ombudsman.

Con la figura del ombudsman "se trata de la creación de un Fiscal o Comisario del Parlamento o delegado de éste ante la justicia... Su función, entre otras, aparece como la típica defensa de los intereses difusos (o desamparados) incluyendo los del consumidor" 43

41.- STERN, José Luis, ob., cit. p.p. 583

42.- TUNC, André, ob. cit. p.p. 21

43.- VECOVÍ, Enrique, ob. cit. p.p. 576

En 1970, en Suecia, se crea el Konsumentombudsman, o sea, el defensor de los consumidores. El ombudsman del consumidor es un importante funcionario cuya actividad podría equipararse a la de un activo gendarme encargado de denunciar ante las autoridades competentes los ataques realizados en contra de los consumidores, así como de velar por la correcta aplicación de la Ley.

A pesar de sus funciones y limitadas facultades, el ombudsman escandinavo no se puede comparar con el procurador mexicano, quien "tiene atribuciones considerablemente más amplias que el ombudsman de consumidores, y también más ejecutivas, por así decir, simplemente, mientras que el procurador federal tiene la facultad general de velar por el cumplimiento de la Ley, el ombudsman sólo puede actuar -y eso en forma muy limitada- en relación a los actos de autoridades, y aún aquí con serias excepciones; el procurador puede conciliar y arbitrar diferencias entre consumidores y proveedores, facultad que no tiene el escandinavo; el procurador puede exitar a las autoridades para que adopten una línea de conducta en beneficio de los consumidores, el ombudsman, sólo a posteriori puede emitir una opinión en el sentido de que un funcionario, al adoptar una cierta medida ha contravenido la ley, o esa medida es inapropiada." 44 .

2.- EN EL CONTINENTE AMERICANO

La protección al consumidor en América se nutre de los avances alcanzados en Europa, mas no se queda en disposiciones aisladas como en este continente, ya que a pesar de tener poco tiempo de desarrollo, se han emitido, en algunos países, cuerpos legales al respecto, teniendo un alcance significativo la Ley Federal de Protección al Consumidor de nuestro país, documento que a pesar de adolecer de ciertas deficiencias, es de primerísima línea a nivel mundial, y que sin duda alguna refleja "la filosofía de nuestra Carta Fundamental, que incorpora, por primera vez en el constitucionalismo moderno, los derechos tutelares de los grupos sociales mayoritarios" 45.

No obstante lo anterior, es justo admitir y otorgar el reconocimiento a Venezuela, como la primer nación americana, en cuyo sistema jurídico se promulgó una Ley tendiente a proteger los intereses de los consumidores.

La Ley venezolana de Protección al Consumidor, antes de ser aprobada y promulgada, fue objeto de severas críticas y circunstancias adversas, siendo necesario presentar dos proyectos ante la Cámara de Diputados, antes de lograrse un resultado favorable.

El 18 de julio de 1973, se presentó ante la Cámara de Diputados, el que fuera, el primer proyecto de la Ley de Protección al Consumidor, y en cuya exposición de motivos se señalan como sus objetivos "la organización, dirección, vigilancia, coordinación y ejecución de medidas, planes y programas que se adopten en la República, tendientes a la protección legal del consumidor, la investigación

45.-Exposición de motivos de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

de los servicios y productos de consumo y su estructura de precios; la educación, promoción e información de las necesidades, intereses y problemas del consumidor y, muy especialmente, de promover y estimular la organización de la población consumidora, además de la vigilancia de las prácticas de comercialización de los servicios y productos de consumo"⁴⁶.

Sin embargo, ese proyecto no fue aprobado en virtud de haber sido presentado a la Cámara de Diputados al momento de un proceso electoral en todo el país. Por tal motivo, no fue sino hasta el 18 de abril de 1974, cuando se presentó el segundo proyecto denominado Ley Antimonopolio y de Protección al Consumidor.

Este nuevo proyecto a pesar de contar con los objetivos del anterior, en lo referente a la protección del consumidor, no prosperó en el sentido en que fue presentado a la Cámara de Diputados, ya que presentaba el inconveniente de la mixtura de materias, que si bien en algunos aspectos son afines, no dejan de tener notables diferencias, por las cuales deben ser reguladas de manera autónoma, en este sentido "se señaló la conveniencia de separar la legislación antimonopolista de la protectora del consumidor, entre otras cosas por considerarse que los sujetos destinatarios de la Ley son distintos. Si bien es cierto que una Ley antimonopolio va a proteger, en última instancia, a los consumidores, es innegable también que en primera instancia la Ley está destinada a proteger a los pequeños y medianos comerciantes, a los empresarios menores frente a los grandes intereses económicos de las grandes empresas del país. En cambio, la Ley de Protección al Consumidor va a proteger en primera y última instancia al pueblo todo de Venezuela, a los consumidores en general"⁴⁷.

⁴⁶.- COLMENARES, Nestor, La Protección al Consumidor, México.1980 p.p. 195

⁴⁷.- Idem, p.p. 199

Ante tal situación, y siendo insostenible la viabilidad de este proyecto, se tuvo que hacer la separación recomendada, para así, con fecha 5 de agosto de 1974, promulgar la Ley de Protección al Consumidor.

Mediante esta Ley se crea la Superintendencia de Protección al Consumidor, dependiente del Ministerio de Fomento, originándose así, el organismo público encargado de proteger al consumidor. Dicha Superintendencia, cuenta con facultades y atribuciones semejantes a la de nuestra Procuraduría Federal del Consumidor, sin embargo, no tiene el alcance jurídico ni la trascendencia social de esta última.

El 20 de febrero de 1975, se promulgó en Costa Rica la Ley de Protección al Consumidor, Ley No. 5665, mediante la cual se pretende dar la debida protección a los intereses de la sociedad consumidora, pero sobre todos los casos, "tutelar un bien jurídico superior, que es la estabilidad económica de la Nación"⁴⁸.

Esta nueva Ley, novedosa y avanzada para su época, poco tardó en mostrar su ineficiencia para proteger al consumidor, al restringirlo a participar activamente en su propia defensa ante los envases de los comerciantes y proveedores, y peor aun ha sido el hecho de que al llevar a cabo sus distintas disposiciones, "el ejercicio de la acción protectora en manos del Estado en forma exclusiva se ha convertido en un factor negativo a los intereses del consumidor a partir del momento en que ese Estado se ha convertido en el sujeto que más afecta sus intereses"⁴⁹.

⁴⁸.- Zeledón Zeledón y otro, Revista de la Facultad de Derecho de México, tomo XXXIV, Núms. 133-134-135, México, Enero-Junio, 1984, p.p. 603

⁴⁹.- Idem. p.p. 605

Por los motivos antes señalados, la población consumidora ha tomado la iniciativa para procurarse su propia defensa a través de asociaciones con fines proteccionistas de sus intereses, presionando al propio Estado, así como a comerciantes y proveedores a tomar medidas para hacer efectiva la protección a los consumidores.

Consecuencia de lo anterior ha sido la Ley del 30 de septiembre de 1982, que establece la creación de "la Procuraduría de Protección al Consumidor, como entidad adscrita a la Procuraduría General de la República y dentro de sus escasas potestades, le compete el ejercicio de la acción pública en defensa de los intereses del consumidor".⁵⁰ No obstante este organismo, en Costa Rica los consumidores no han contado con mecanismos óptimos para su defensa ni con instituciones para su adecuada representación dentro de la sociedad de consumo en la que se encuentran inmersos.

"Es de notar que el sometimiento de las infracciones a la Ley de Protección al Consumidor al régimen procesal penal, constituye otro de los grandes defectos" ⁵¹ del sistema jurídico costarricense, por otorgarle al proveedor un gran número de recursos procesales con los que puede, con cierta facilidad, alargar el proceso al cual está sujeto, y que, sin duda alguna, no tiene nada que ver con una causa penal o al menos no se trata de una conducta tipificada en la legislación penal de Costa Rica.

Colombia es, probablemente, el primer país latinoamericano en ocuparse de proteger a su población consumidora, ya que desde 1943, con la expedición de la Ley 7^a, se empiezan a determinar las políticas que en lo futuro habrán de regir en el territorio colombiano.

⁵⁰.-Ibid. cit.

⁵¹.-Ibid. p.p. 609

A través de la Ley 7ª de 1943, el gobierno se encarga de regular los precios de los artículos de primera necesidad señalando cuales son éstos; se establece un control sobre el arrendamiento de casas habitación y locales urbanos, y señala como facultad del ejecutivo el dictar "todas las medidas de control que sean necesarias para el cumplimiento de los fines que persigue la Ley"⁵².

Como consecuencia de esta Ley, el gobierno colombiano no tan sólo se limitó a establecer organismos dedicados exclusivamente al control de precios de los productos básicos.

"El Estado colombiano ha mantenido como preocupación constante la defensa de los derechos del consumidor y la necesidad de crear mecanismos que le garanticen a éste una buena calidad de los productos"⁵³. , ante tal afirmación surge como respuesta la Ley 73 del 3 de diciembre de 1981, denominada Ley de Defensa al Consumidor, misma que fue acogida por el pueblo colombiano como una verdadera innovación y un auténtico baluarte en la defensa de sus intereses.

"Desafortunadamente tan señalada Ley constituye simplemente una ley de facultades extraordinarias, dadas por el Congreso al Presidente de la República, por un término de doce (12) meses"⁵⁴ , pero aún es el hecho de que en ese período, tan solo se expidió un decreto, por medio del cual se reconocen y reglamentan la organización y funcionamiento de asociaciones de consumidores, cuyo objetivo es el de coadyuvar a los organismos estatales en la defensa de los intereses de la población consumidora.

52 .- SANGUINO SANCHEZ, Jesús María, Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XXXIV, Números. 133-134-135, México Enero-Junio, 1984, p.p. 547

53 .- Idem. p.p. 552

54 .- Idem. p.p. 561

Ante tal perspectiva, el consumidor colombiano no ha logrado la existencia en su país de una acción decidida y permanente a proteger sus derechos.

En Guatemala con el Decreto-Ley número 1-85, del 14 de enero de 1985, se promulgó la Ley de Protección al Consumidor, sin embargo, esta Ley tiene poca trascendencia como instrumento de salvaguarda de los consumidores, en virtud a tratar, tan sólo, asuntos relativos al control de precios; determinación de delitos económicos cometidos por proveedores y comerciantes, y las sanciones que a estos últimos se deberán aplicar.

Existen otras naciones Latinoamericanas que se han avocado a expedir disposiciones referentes a la defensa de los consumidores, pero ninguna de ellas tiene relevancia significativa, ya que se trata de preceptos aislados en leyes de distinta naturaleza.

En los Estados Unidos, tal como sucede en Inglaterra, y sobre todo, atendiendo a su peculiar sistema jurídico, la defensa de los consumidores no se ha dado por vía de una legislación específica, sino a través de disposiciones aisladas, pero sobre todo con el reconocimiento y validez de asociaciones de consumidores perfectamente organizadas y establecidas.

En la sociedad norteamericana, inclinada claramente, desde sus inicios en la época de la colonización, hacia una economía liberal basada en la "libertad económica y política"⁵⁵, y creadora del capitalismo, es, sin lugar a dudas, donde se origina y se presenta con mayor énfasis el fenómeno del consumismo, orillando al consumidor a adquirir bienes y servicios por el solo hecho de hacerlo.

55 -- HERRERIAS, Fernando, Fundamentos de la Historia del Pensamiento Económico, México 1963. p.p. 111

sin tomar en consideración la necesidad de su adquisición, sino sólo la urgencia de consumir, ocasionando la disparidad entre proveedores y consumidores, ya que "la formación de una mentalidad consumista ha colocado al proveedor de bienes y servicios en un plan de franca superioridad frente a una sociedad enajenada hacia el consumo"⁵⁶.

Ante su realidad, el consumidor norteamericano, se ha percatado y ha tomado conciencia, tiempo atrás, de la necesidad de organizarse, y que la defensa de sus intereses no está sólo en manos del Estado, que en realidad poco ha hecho, sino que es a través de su unión como podrá defender sus propios intereses.

En los Estados Unidos existen "asociaciones que actúan en defensa del public interest, debiendo entenderse por éste, justamente, el colectivo, o el difuso"⁵⁷, dentro del cual debe considerarse al de los consumidores. También existen "las public interest advocacy que pueden aparecer como organizaciones estatales o públicas o simplemente cuyo desarrollo es tan importante y se orienta a la solución del problema específico"⁵⁸ de los consumidores, que han alcanzado un alto porcentaje en la solución de las controversias a ellas encargadas, y ubicadas dentro de su competencia.

56 .- JIMENEZ, C. Ma. de Lourdes, ob. cit. p.p. 322

57 .- VESCOVI, Enrique, Ob. cit. p.p. 588

58 .- Idea. 589

3.- LA PROTECCION AL CONSUMIDOR EN MEXICO

En México, país en vías de desarrollo con una economía mixta que se funda en los principios de la libre empresa, pero que otorga al Estado facultades para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicta el interés público⁵⁹, se promulga un cuerpo legal con vocación de generalidad en el sentido de buscar normar toda clase de relaciones de consumo, y que incluye dentro de sus disposiciones "normas e instituciones de protección colectiva"⁶⁰, dentro de las cuales se encuentra a la Procuraduría Federal del Consumidor.

Hacia mediados del régimen del Presidente Luis Echeverría Alvarez las medidas de política económica se discutían, convenían o anunciaban en el seno de la llamada Comisión Nacional Tripartita, que agrupaba a representantes cupulares de los sectores laboral y empresarial con altos funcionarios de la administración pública, y casi paralelamente a esta Comisión se creó el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario (CONAMPROS).

La razón fundamental para la existencia del Comité, acorde con la política económica del propio régimen, era facilitar un diálogo sin cortapisas entre agentes gubernamentales y los representantes sindicales, con el propósito manifiesto de unificar posiciones y criterios en relación a otros sectores.

Teniendo como punto de partida estos incipientes organismos, y estando nuestro país ampliamente inbuído del movimiento de protección al consumidor en Europa, donde desde principios de siglo se promulgaron disposicio-

⁵⁹ JIMENEZ C., Ma. de Lourdes, ob. cit. p.p. 325

⁶⁰ Exposición de Motivos de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

nes con ese objetivo, se ve beneficiado al capitalizar la experiencia europea y obtener el acceso a un sistema ampliamente elaborado y estudiado.

Aunado a lo anterior, es conveniente señalar que en la época que se comenta, las transacciones entre proveedores y consumidores se regían por las normas de derecho común, recogidas en los Códigos Civil y de Comercio. Los cimientos de la legislación aplicable eran dos: la autonomía de la voluntad entendida "como el poder que tienen los particulares de regular por sí mismos su conducta, sin encontrarse sujetos a superior instancia que los determine en forma alguna"⁶¹, y la igualdad entre las partes que presupone una posición idéntica de ambas partes frente al derecho .

Sólo que esos principios, sacralizados a través del tiempo, no correspondían a la realidad social. En la vida cotidiana había una inmensa desigualdad entre proveedor y consumidor que hacía que éste se encontrara a merced de aquél, ya que, "mientras que el mundo jurídico prevé la igualdad en las transacciones comerciales, la realidad contempla injusticias"⁶². En efecto, entonces y aún en la actualidad, salvo contadísimos casos de excepción, el consumidor actúa individual, aisladamente y en notoria inferioridad económica respecto del proveedor quien además goza de una organización empresarial así sea incipiente y conforme a patrones de conducta comunes a su gremio, que en esas fechas, no sólo toleraba, sino que alentaba prácticas abusivas.

Muchos y muy variados eran los abusos; muchos los

61.- FLORES BARROTEA, Benjamín, Revista de Derecho Notarial, año XII, No. 66, México, Marzo 1977, p.p. 39

62.- JIMENEZ, C. Ma. de Lourdes, ob. cit. p.p. 324

contratos inequitativos e incluso leoninos. Frente a esta situación el consumidor no tenía en la práctica sino un medio de defensa: negarse a contratar y, por tanto, renunciar a obtener el satisfactor que requería.

El panorama arriba bosquejado afectaba a la población entera, por lo que era inaplazable y de elemental justicia propiciar algún mecanismo que contribuyera a corregir la distorsionada realidad existente.

Para ese fin, a través del CONAMPROS se propuso la creación de un organismo oficial, que permitiera llevar a cabo las relaciones de consumo dentro de un marco de equidad. Es así como se pudo estructurar, dentro de la Secretaría del Comité, la Oficina Nacional de Quejas para atender las reclamaciones que hicieran los consumidores en relación a cualquier proveedor de bienes o servicios.

Su propósito era el de actuar como mediador entre proveedores y consumidores para resolver satisfactoriamente las reclamaciones de éstos, sin embargo, no era un organismo oficial, carecía de autoridad, no existían normas específicas para regular fuera del derecho común las relaciones de consumo y el marco jurídico vigente, por tanto, su única fuerza era la convicción moral de su intervención.

Ante tal situación, era un imperativo lógico examinar la validez de los principios de la autonomía de la voluntad y de la igualdad entre las partes, ya que no correspondían a los elementos actuales de la relación entre proveedores y consumidores, y sólo deformaban la faz social provocando graves injusticias.

Como resultado a lo anterior, se hace indispensable, por elemental aspiración de justicia, expedir una ley que atendiera específicamente a la normación de las relaciones entre consumidores y proveedores, pero una ley con el firme "propósito de trasladar al ámbito del derecho social la regulación de algunos aspectos de la vida económica, en particular de los actos de comercio, que tradicionalmente han sido regidos por disposiciones de derecho privado"⁶³;

Así, tras arduos meses de intenso trabajo, el Presidente de la República, sometió al Congreso de la Unión, el 20 de septiembre de 1975, la iniciativa de la Ley Federal de Protección al Consumidor con su exposición de motivos, siendo aprobada de forma unánime y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975, para entrar en vigor el 5 de febrero de 1976.

De esta manera "México se adhiere al esfuerzo que a nivel internacional se ha venido efectuando para proteger a las grandes masas de la población"⁶⁴, en este caso a la sociedad consumidora, lo que sin duda alguna "significa un avance considerable en la evolución de nuestro derecho social, que tiene su raíz en el mandato constituyente de 1917"⁶⁵, transformando al consumidor, de víctima pasiva en protagonista de sus propios derechos.

Por otro lado "la creación de la Procuraduría Federal para la Defensa del Consumidor y las disposiciones relativas a la vigilancia y a la aplicación de sanciones por incumplimiento de la Ley, reafirman el carácter de derecho social que se atribuye a sus preceptos"⁶⁶.

⁶³.- Exposición de Motivos de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

⁶⁴.- JIMENEZ C., Ma. de Lourdes, ob. cit. p.p. 321

⁶⁵.- Exposición de Motivos de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

⁶⁶.- Idem

Pero es importante mencionar que se trata de un ordenamiento nuevo e integral, coherente en sus distintos capítulos y congruente con la estrategia gubernamental que tiende a redistribuir equitativamente el ingreso, desarrollar los recursos humanos y atenuar hasta lo posible las desigualdades sociales.

CAPITULO III.- MARCO JURIDICO

1.- LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El artículo 28 constitucional, establece aparte de la prohibición de prácticas monopólicas, el castigo y persecución por parte de las autoridades a quienes procuran el acaparamiento o concentración de artículos de consumo necesario o acuerdo entre proveedores para pagar un precio exagerado con perjuicio de los consumidores. Para evitar tales situaciones, el mismo ordenamiento determina que las leyes deberán fijar precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesario para el consumo popular, procurando así "el apoyo al ingreso de las clases populares, cuidando el nivel de su poder adquisitivo, a través de medidas que protejan el consumo básico y combatan el encarecimiento y la especulación"⁶⁷.

Asimismo, el artículo 28 de nuestra máxima Ley, establece que..." la Ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses..."

La facultad para legislar en toda la República en materia de comercio, concedida al Congreso de la Unión, en el artículo 73 fracción X, y aunado a lo anterior, da la pauta y justificación constitucional para crear la Procuraduría Federal del Consumidor, ya que es a través de ella como se va a dar protección y mejor cuidado a los intereses y

67... Documentos Básicos del Partido Revolucionario Institucional, México 1986, p.p. 85.

derechos de los consumidores, evitando prácticas monopólicas y actividades desleales de parte de proveedores.

En tal virtud, la Procuraduría Federal del Consumidor es, en el Derecho Mexicano, uno de los elementos integrantes del sistema protector de la población consumidora, organismo que al atribuirle el legislador funciones de autoridad, puede actuar con la suficiente fuerza e independencia para combatir las acciones adversas a los derechos de los consumidores.

En tal sentido, "la constitucionalidad de la Ley no debe cuestionarse. Se trata de un ordenamiento que regula las relaciones entre proveedor y consumidor, que siempre son relaciones comerciales, por lo que están comprendidas en la materia de comercio que, ... la fracción X del artículo 73 de la Constitución Federal atribuye a la competencia del legislador federal"⁶⁸

⁶⁸ - BARRERA GRAF, ob. cit. p.p. 189

2.- LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

La Ley Federal de Protección al Consumidor publicada en el Diario Oficial del 22 de diciembre de 1975 y vigente a partir del 5 de febrero de 1976, regula la actividad de la Procuraduría Federal del Consumidor.

En su capítulo primero establece las definiciones y competencia que tendrá dicha Ley, así su artículo primero a la letra dice: "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.

La aplicación y vigilancia en la esfera administrativa de las disposiciones de la presente Ley, a falta de competencia específica de determinada dependencia del Ejecutivo Federal, corresponderán a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y a la Procuraduría Federal del Consumidor.

Serán órganos auxiliares para la aplicación y vigilancia de lo dispuesto en esta Ley toda clase de autoridades federales, estatales y municipales. Los agentes del Ministerio Público Federal orientarán a los consumidores respecto de los alcances de esta Ley, los procedimientos y las autoridades competentes para conocer de sus quejas".

La irrenunciabilidad de sus disposiciones es consecuencia directa de la naturaleza de las mismas, esto es, - por tratarse de normas de orden público. Así en materia de protección al consumidor deberán prevalecer los ordenamientos de este articulado de carácter social en el que se reconoce la existencia de desigualdades entre las figuras del proveedor y consumidor y con la cual se pretende dar solución y equidad.

El capítulo octavo de la Ley Federal de Protección al Consumidor, regula lo referente a la Procuraduría Federal del Consumidor. En el artículo 57 se establece su naturaleza jurídica de la cual ya se habló en páginas -- anteriores.

El artículo 58 señala el domicilio que tendrá la Procuraduría, así como la posibilidad de establecer Delegaciones en los lugares que estime conveniente, medida, - esta última, que contribuye aparentemente a llevar la - protección al consumidor a todo el país, sin embargo, en la práctica, las Delegaciones Federales, en buen número, no cuentan con el personal ni las instalaciones adecuadas para llevar a cabo las actividades que involucra la defensa de los derechos de la población consumidora, - por lo cual es necesario que se les dote de mayor autonomía y sobre todo de los recursos humanos, materiales y financieros, para que puedan desarrollar adecuadamente sus funciones.

El artículo 59 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, señala atribuciones que le son conferidas a la - Procuraduría Federal del Consumidor, encaminadas todas-

ellas a la obtención de su fin principal que es la defensa de los derechos de los consumidores, a través de su representación y establecimiento de mecanismos diseñados con este objetivo, sin embargo, no todos han resultado ser eficientes, al respecto, vale la pena comentar - las siguientes fracciones del artículo en cuestión.

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

...V.- Proporcionar asesoría gratuita a los consumidores...

La asesoría prestada por la Procuraduría es muy poca para la gran problemática que representa velar por los derechos de los consumidores, ya que sólo en la Dirección General de Arbitraje se proporciona adecuadamente, mientras en otras Direcciones Generales, como Quejas y Conciliación, sólo se da eventualmente y no con la responsabilidad que ello implica.

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

En concordancia con el artículo 78, corresponda a la

Procuraduría las funciones de inspección y vigilancia de los precios y tarifas, estipulados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con apego a las sanciones establecidas en los artículos 86 y 87. Esta actividad de la Procuraduría ha venido a representar una aportación significativa para el logro de su objetivo principal, más no ha podido arrojar los logros que se espera, ya que, por no contar con el personal calificado, en cuanto toca a inspectores de precios, esta área ha sido objeto de continuas quejas por parte de comerciantes en el sentido de que los inspectores no realizan correctamente sus funciones, por lo cual es importante implementar un sistema de selección que permita reclutar personal con nivel de pasante universitario, sobre todo con intención de prestar su servicio social, proporcionándoles ayuda económica suficiente, y sobre todo darles la capacitación que les otorgue el nivel psicológico y moral requerido, para no desvirtuar su actividad.

La Fracción VIII establece claramente los procedimientos seguidos ante la Procuraduría para obtener la satisfacción de los derechos de los consumidores, sin embargo, en la práctica, dichos procedimientos no son apegados en su totalidad a lo estipulado en la Ley.

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

a) Recibir las quejas y reclamaciones que procedan de acuerdo con esta Ley y requerir al proveedor que rinda un informe por escrito sobre los hechos, dentro de un plazo de 5 días hábiles. Si del informe del proveedor

se infiere que está dispuesto a satisfacer la reclamación, previa comprobación de la satisfacción al consumidor, se dará por concluido el caso.

b) De no haber quedado satisfecha la reclamación del consumidor se citará a éste y al proveedor a una audiencia de conciliación, de la cual se levantará acta, sea cual fuere el resultado de la misma. Si hubiere conciliación y el proveedor queda obligado a alguna prestación, se estará a lo dispuesto en el inciso e) de esta fracción.

De no haber concurrido el consumidor a la audiencia de conciliación, se le tendrá por desistido de su reclamación y no podrá presentar otra ante la propia Procuraduría por los mismos hechos y respecto del mismo proveedor, sin perjuicio de hacer valer sus derechos en otra vía, salvo que justifique dentro de los 10 días hábiles siguientes a la celebración de la misma, la causa de la inasistencia, en cuyo caso se citará de nueva cuenta por una sola vez a otra audiencia de conciliación.

c) Si el consumidor y proveedor asistiesen a la audiencia de conciliación y no se lograra ésta, la Procuraduría Federal del Consumidor los invitará a que de común acuerdo la designen árbitro, sea en amigable composición o en juicio arbitral en estricto derecho, a elección de los mismos. El compromiso se hará constar en acta que al efecto se levante.

En amigable composición se fijarán las cuestiones que -
deberán ser objeto de arbitraje y la Procuraduría resol-
verá en conciencia y buena fe guardada, sin sujeción a
reglas legales, pero observando las formalidades esen-
ciales del procedimiento. La Procuraduría tendrá la - -
facultad de allegarse a todos los elementos de prueba -
que juzgue necesarios para resolver las cuestiones que -
se le hayan sometido en arbitraje. La Resolución corres-
pondiente sólo admitirá aclaración de la misma.

En el juicio arbitral de estricto derecho las partes -
formularán compromiso, en el que se fijarán igualmente -
las reglas del procedimiento que convencionalmente esta-
blezcan, en el que se aplicará supletoriamente el Código
de Comercio y, a falta de disposición en dicho Código el
ordenamiento procesal civil local aplicable.

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

d) Si no hubo conciliación ni compromiso arbitral o el -
proveedor no asistió a la audiencia a que se refiere el
inciso b) pero sí el consumidor, la Procuraduría analiza
rá los hechos motivo de la reclamación para determinar -
si implican posible violación a la Ley Federal de Protec-
ción al Consumidor. En el caso de que se concluya - -
respecto a la inexistencia de posible violación se - -
dictará resolución, dejando a salvo los derechos de pro-
veedores y consumidor, para que los ejerciten ante la

jurisdicción ordinaria. De inferirse la existencia de la posible violación se dará a consumidor y proveedor un término de 10 días hábiles comunes a ambos para que rindan pruebas y formulen alegatos, hecho lo cual en un lapso que no excederá de 15 días hábiles, con base en las circunstancias, pruebas y otros elementos de juicio, determinará si existió o no la violación y dictará la resolución administrativa que proceda, dejando a salvo los derechos de proveedor y consumidor, según sea el caso, para que los ejercite ante la jurisdicción ordinaria.

Si los hechos motivo de la reclamación consisten en infracción a artículos de la Ley Federal de Protección al Consumidor diversos de los mencionados en el artículo 87 de la misma, se harán del conocimiento de la autoridad competente...

Los procedimientos establecidos por el legislador para dirimir las controversias sustanciadas ante la Procuraduría Federal del Consumidor, quedan comprendidos en cuatro breves etapas:

- 1.- Presentación de la queja, ante el área de Quejas.
- 2.- Rendimiento del informe sobre los hechos de la queja, ante el área de Conciliación.
- 3.- Cumplimentar una audiencia de conciliación, ante el área de Conciliación.
- 4.- Remitir el expediente respectivo, al área de Arbitraje o a la Dirección General de Resoluciones Administrativas, según corresponda a lo actuado en la audiencia de Conciliación.

Sin embargo, la mayoría de las veces no se da cabal cumplimiento a estas disposiciones, ya que los conciliadores, en una interpretación fuera de todo sentido, no respetan el plazo de 5 días concedido a los proveedores para presentar el informe sobre los hechos relacionados con la queja, pero todavía más perjudicial es que al rendir el informe se tenga que llevar a cabo una audiencia conciliatoria, la cual se encuentra al margen de la Ley, ya que ésta sólo alude a la obligación de rendirlo, de lo que se infiere que se puede hacer a través de la oficialía de partes común, sin tener que cumplir con ninguna otra formalidad para su presentación. La Práctica viciada de la Procuraduría, en este sentido, ocasiona que, al no rendirse el informe en los términos por ella establecidos, se le impongan multas sin fundamento legal a los proveedores.

La Ley establece que se deberá llevar a cabo una sola audiencia de conciliación y que una vez acabada se procederá según quienes hayan intervenido y lo que en ella se haya asentado, pero contrario a lo anterior, y en una práctica dilatoria, los servidores públicos encargados de esa función, citan a cuantas "audiencias conciliatorias" juzgan convenientes, contraviniendo así lo estipulado en la Ley, y actuando en contra del principio de rapidez que debe consagrar todo procedimiento seguido en esta Procuraduría.

... e) Los reconocimientos de los consumidores y proveedores de obligaciones a su cargo, y los ofrecimientos para cumplirlas, que consten por escrito y sean aceptados por su contraparte, formulados ante la Procuraduría Federal del Consumidor, obligan de pleno derecho. Tales

reconocimientos y los laudos que dicte la mencionada Procuraduría, traen aparejada ejecución, la que podrá promoverse ante los tribunales competentes en forma inmediata en la vía de apremio o en el juicio ejecutivo a elección del interesado...

La imposibilidad de la Procuraduría Federal del Consumidor de ejecutar las resoluciones por ella emitida, es la causa principal de que su actuación sea bastante cuestionable, ya que al dictarse un laudo o celebrarse un convenio, si éstos no se cumplen, es necesario acudir ante los tribunales para lograr las prestaciones en ellos establecidos, así después de haber invertido cuando menos tres meses en un procedimiento ante la autoridad administrativa en estudio, es necesario esperar más tiempo para que la autoridad judicial pueda ejecutar la resolución, lo que, la mayoría de las veces, resulta contraproducente por la baja cuantía de los asuntos ventilados ante esta Institución.

Por lo anterior, es necesario que la Procuraduría Federal del Consumidor, actúe de acuerdo a la Ley, para con ello fortalecer su actuación y poder erigirse como un verdadero bastión en la defensa de los consumidores.

Artículo 59 Bis.- Tratándose de inmuebles destinados a la habitación ubicados en el Distrito Federal, la Procuraduría Federal del Consumidor tendrá las mismas - - atribuciones a que se refiere el artículo anterior, de representación, vigilancia y tutela de los derechos de los arrendatarios.

Lo anterior nos indica la intención del legislador de - encomendar a la Procuraduría la tutela de los intereses del arrendatario, limitando dicha encomienda a la representación y la vigilancia de estos derechos.

El artículo 961 del Código de Procedimientos Civiles - para el Distrito Federal también se adicionó según decreto de enero de 1988, para permitir a la Procuraduría - Federal del Consumidor realizar la diligencia conciliatoria prevista en tal numeral, para el caso de las - contiendas inquilinarias, en cuyo caso no se repetirá - el intento de conciliación ante el Juzgado de Arrendamiento Inmobiliario.

Sin embargo, la intervención de la Procuraduría en asuntos de arrendamiento no ha resultado del todo exitosa, en virtud de que en la práctica se revela un total - - alejamiento de las disposiciones del Código Civil en - este tipo de contratos y a lo establecido en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, ya que bajo el pretexto de procurar la conciliación, sólo resultan beneficiados los arrendatarios y arrendadores - de mala fe.

La Procuraduría Federal del Consumidor, al atribuirse facultades en materia inquilinaria, esta invadiendo un

campo que debería estar restringido a su intervención, ya que por su naturaleza los elementos personales del contrato de arrendamiento, no se les puede equiparar con consumidor y proveedor, y por lo tanto resulta inoperante la Ley Federal de Protección al Consumidor en este sentido. Por lo anterior, debería eliminarse, dentro de la estructura de la Procuraduría, la Dirección General de Arrendamiento Inmobiliario.

Los artículos 60 y 61 establecen las atribuciones y -- designación del Procurador Federal del Consumidor.

El artículo 62 establece que, "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.

Las resoluciones que dicten las autoridades administrativas en los términos de este artículo, 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" .

Un ejemplo de solicitud que la Procuraduría Federal del Consumidor podría dirigir a la autoridad administrativa, en términos de este artículo, sería la petición a la autoridad competente para regular la venta de los pegamentos conocidos como "cementos" por los efectos perniciosos.

ciosos que su inadecuada utilización produce, a través de su inhalación para los consumidores y la sociedad en general; la determinación de la Secretaría de Salud, ordenando la restricción de la venta de dichos productos, constituiría la resolución dictada por la autoridad administrativa competente, la cual tendría el carácter de resolución de interés social y orden público para los efectos del artículo 124 de la Ley de Amparo.

La disposición contenida en este Artículo se integra con especies de atribuciones otorgadas al órgano protector del consumidor en las fracciones X y XII, del artículo 59 de esta Ley.

Sin embargo ésta es una atribución jamás ejercitada por la Procuraduría.

Por otra parte el numeral 63 a la letra dice "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.

Para los efectos de esta Ley se entienden por contratos de adhesión aquellos cuyas cláusulas fueron redactadas unilateralmente por el proveedor y la contraparte no tuvo oportunidad de discutirlos, así como los demás documentos elaborados por los proveedores para uso de sus transacciones mercantiles y que rijan la

prestación del servicio o la operación, aun cuando no -
contengan todas las cláusulas normales de un contrato.

Cuando los términos de los contratos de adhesión no -
requieran autorización o aprobación por parte de alguna
dependencia del Ejecutivo Federal, deberán ser aproba--
dos por la Procuraduría Federal del Consumidor en repre-
sentación del interés colectivo de los consumidores.

Los términos de dichos contratos deberán ser dictamina-
dos por la Procuraduría Federal del Consumidor dentro -
del mes siguiente al día en que recibe la solicitud -
respectiva. De no emitirse el dictamen en dicho lapso
se considerará no aprobado el contrato de adhesión.

Los modelos de los contratos, una vez aprobados, deberán
ser inscritos en el Registro Público de Contratos de -
Adhesión que llevará la Procuraduría Federal del Consu-
midor, en el que deberán inscribirse también los con-
tratos autorizados o aprobados por otras autoridades.

El uso de contratos de adhesión no aprobados previamen-
te por la Procuraduría Federal del Consumidor en los -
casos de su competencia, será sancionado por la propia
Procuraduría, en los términos del artículo 87.

Cualquier modificación que se pretenda hacer a las esti-
mulaciones de un contrato registrado será objeto de nue-
va aprobación y registro." Y en el mismo orden de -
ideas el artículo 64 determina que "Todo contrato de -
adhesión, así como aquellos que sean hechos en machotes
o formularios o en serie mediante cualquier procedimien-
to, 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".

La salvaguarda que proporciona el que un contrato de adhesión haya sido registrado ante la Procuraduría Federal del Consumidor es indudable, sin embargo esa seguridad jurídica es relativa en términos de la sociedad en general, ya que, en proporción al número nacional de proveedores, son pocos los que acuden ante la Dirección General de Contratos de Adhesión a realizar el trámite correspondiente. En tal sentido, se convierte en una obligación de la población consumidora el denunciar el uso de contratos de adhesión no registrados ante la Procuraduría.

Si una de las funciones fundamentales del organismo en estudio consiste en velar por el cumplimiento de esta Ley, es claro que debe contar con la facultad que le permita allegarse la información necesaria para el cumplimiento de su cometido, facultad íntimamente relacionada con sus atribuciones en materia de Inspección y Vigilancia, Conciliación y Arbitraje y que se regula en el artículo 65 que a la letra dice "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, los datos e informes que solicite por escrito y que sean conducentes para el desempeño de su función".

Al amparo de este artículo, se pretenden justificar ilógicos requerimientos formulados durante las audiencias de conciliación para forzar a los proveedores a exhibir toda clase de documentos sin relación para los fines de la conciliación, por lo cual la Procuraduría Federal del Consumidos se encuentra impedida para solicitar tal material, sin embargo ello sirve de pretexto para multar a los proveedores.

Finalmente, el artículo 1º con el quinto transitorio de la Ley, establecen la importancia que ha de dárseles a los preceptos contenidos en la misma; en el primero de ellos se declara su irrenunciabilidad por parte de los consumidores y aplicación sobre de otras leyes, costumbres, prácticas, usos o estipulaciones contractuales en contrario, consecuencia lógica de ser disposiciones de orden público e interés social; mientras, con el segundo se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido por la Ley de la materia. "Es así como este instrumento legislativo otorga jerarquía superior a los principios y normas que establece... Se trata de condiciones, no que suplan la voluntad faltante, con la consecuencia de que valga la manifestada en contrario, sino de que en ausencia de voluntad al respecto y aun en presencia de voluntad que aparezca derogatoria, prevalecerá lo dispuesto por la Ley" 59

3 .- REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

"El derecho es un producto social en cuya elaboración influyen no sólo las exigencias del momento en que se produce, sino un complejo de factores históricos, políticos, económicos, religiosos, etc., que los órganos legislativos no pueden por menos de tener en cuenta"

70 ,razones por las cuales el derecho es dinámico y tiene que adaptarse a las necesidades de la sociedad.

La Ley Federal de Protección al Consumidor, como cuerpo legal "representa a una función de seguridad, de orden cierto y eficaz" 71 .

Atendiendo a las anteriores afirmaciones, el poder legislativo, desde la promulgación de la mencionada ley, se ha preocupado por mantenerla en congruencia con la realidad social imperante en nuestro país en materia de comercio, teniendo a bien emitir diversas reformas y adiciones para tal efecto.

Así el 7 de febrero de 1985, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto reformando el sentido de varios artículos de la Ley rectora de la protección al consumidor, entre los cuales tienen mayor relación y relevancia con el presente tema de estudio los que a continuación se analizan.

70.- Pina, Rafael de, Derecho Civil Mexicano, México 1983, p.p. 44

71.- Recasens Siches, Tratado General de Filosofía del Derecho, México 1981, p.p. 222

Al reformarse el artículo 1º, se le otorgan, de manera genérica, a la Procuraduría Federal del Consumidor, la facultad para aplicar y vigilar las disposiciones de esta Ley, lo que de alguna manera resulta ser fútil, en virtud a que en el capítulo octavo de la misma, tal y como ya se ha establecido anteriormente, se le reconocen y conceden atribuciones específicas y determinadas en relación a dicha Ley.

El artículo 3º, que habla respecto de los sujetos de la Ley, fue objeto de una importante y afortunada reforma al suprimirse de su texto el reconocimiento de comerciante a quien realice aunque fuera accidentalmente un acto de comercio, ya que como quedó establecido al hablar del proveedor, este debe tener como objetivo adquirir para revender, y obtener con ello un lucro, - por tanto, sólo "una persona física que hace del comercio su actividad habitual es, en derecho, comerciante" -

72 , no así quien de manera eventual realiza un acto de comercio, mismo que deberá considerarse como un acto de naturaleza evidentemente civil, ya que todos los - contratos y en especial "las compraventas, serán mercantiles si se realizan con propósito especulativo o se celebran por empresas...y serán contratos civiles, si a ellas son ajenas dichas notas; el contrato de prestación de servicios, igualmente, será comercial si deriva de relaciones entre comerciantes o se presta por o a favor de una negociación..., y en cambio, si estas características le son ajenas, se tratará del contrato civil" 73 .

72 .- DAVALOS MEJIA, Carlos, Ítulos y Contratos de Crédito, Quiebras, México 1984, p.p. 34

73 .- BARRERA GRAF, Jorge, Ob. cit. p.p. 185

En una adición al artículo que nos ocupa, el legislador da protección a los intereses de los consumidores contra las inmobiliarias de casas habitación que han proliferado en la ciudad de México y, a su vez, protege a los adquirentes de tiempos compartidos.

El artículo 4° fue reformado para establecer las excepciones a las disposiciones de la ley a ciertos servicios, incluyéndose el de banca y crédito, de tal forma que su anterior disposición quedó contemplada en el numeral 63.

El legislador de 1985 adicionó el artículo 57, para darle a la Procuraduría Federal del Consumidor el carácter de autoridad administrativa, agregado totalmente irrelevante, ya que la Procuraduría por su naturaleza jurídica, es un ente de la administración pública federal, dotado por disposición de la Ley con funciones de autoridad, por tanto, no puede más que ser una autoridad administrativa. Además se le señala a la Procuraduría que, para el logro de sus objetivos, deberá hacerlo mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley, situación igualmente criticada a la anterior, en virtud a que para lograr la defensa de los derechos de los consumidores, la Procuraduría deberá actuar dentro de los márgenes establecidos por el derecho, y esos límites los determina la propia Ley Federal de Protección al Consumidor en su artículo 59 al señalarle sus atribuciones.

Uno de los más grandes aciertos de legislación en materia de protección a los consumidores, ciertamente,

lo constituye el realizado en la reforma al artículo 59 fracción VIII, de la Ley que nos ocupa.

Sin duda alguna, los procedimientos de conciliación y de arbitraje contemplados hasta antes de 1985, eran limitativos y carentes de la eficacia exigida por la sociedad consumidora, por ello la reforma a estas disposiciones implica un gran avance para el logro de los objetivos de la Procuraduría Federal del Consumidor.

Aunado a los citados procedimientos se instauró el de resoluciones administrativas, lo que quizá es lo único opaco en esta reforma, ya que por su corto desarrollo y poca explicación dentro de la Ley, da la impresión de que la Procuraduría es un organismo dedicado a resolver las quejas de los consumidores por vía de las resoluciones administrativas, situación totalmente alejada de la realidad, pues dicha Institución no tiene facultad de decisión, y, por tanto, al no haber conciliación o sometimiento al arbitraje, el asunto se tendrá como definitivamente concluido, dejando a salvo los derechos de las partes, y cuando más, se sancionará con una multa al proveedor que así lo amerite.

Se adicionó en la fracción XIII, lo referente al Registro Público de Contratos de Adhesión, situación que se había hecho impostergable debido a que el desarrollo de la sociedad "ha generado, desde el punto de vista de la contratación, la consecuencia de uniformar las relaciones jurídicas, entre proveedores y consumidores; ella ha dado lugar a la creciente utilización de contratos de formulario, destinados a abreviar su celebración

y ejecución" 74 , por tanto, y en aras de la protección a la clase consumidora, es relevante la creación de un registro para este tipo de contratos que, basados en un mal entendido principios de autonomía de la voluntad, son la mayoría de las veces, el mecanismo a doc para violentar los derechos de los consumidores.

Con la adición de la fracción XIV, se da sustento jurídico al programa de organización de consumidores, al cual nos referimos al hablar de la estructura de la Procuraduría Federal del Consumidor, y que constituye un elemento esencial para lograr un defensa integral de los intereses de la población consumidora.

En esta misma reforma se amplían las facultades concedidas al Procurador Federal del Consumidor en el artículo 60.

El artículo 63 fue reformado para dar lugar a la actividad que a la fecha ha venido realizando la Dirección General de Registro Público de Contratos de Adhesión, que se creó mediante decreto del Procurador de fecha 9 de septiembre de 1985, pero cuya actividad es muy cuestionable.

Ante la imposibilidad de concederle a la Procuraduría Federal del Consumidor, facultades de ejecución sobre sus resoluciones, se ha dado, en un principio, con la reforma de 1985, la posibilidad a los consumidores

de acudir ante los tribunales competentes para obtener la ejecución de los laudos dictados ante esa Institución, sin embargo, el 12 de enero de 1988, se publicó en el Diario Oficial, la reforma al artículo 59, fracción VIII, inciso e), para darle no sólo al consumidor, sino también al proveedor la oportunidad de acudir ante los tribunales a promover la ejecución, ya no únicamente de los laudos, sino también de cualquier reconocimiento formulado por escrito y aceptado por la contraparte, ya sea proveedor o consumidor, además esta única reforma de 1988, en un intento de claridad procesal, señala a la vía de apremio y al juicio ejecutivo como los medios procesales para lograr la ejecución de las resoluciones dictadas ante la Procuraduría.

El 4 de enero de 1989, nuevamente, el artículo 59, fue objeto de reformas, lo que demuestra que el legislador se encuentra comprometido con la población consumidora, en virtud a que al ser la Procuraduría Federal del Consumidor la autoridad encargada de promover y proteger los derechos de dicha población, es substancial para toda la sociedad que las atribuciones de la mencionada Institución se mantengan en plena coherencia con las circunstancias prevaletientes en las actividades comerciales.

La principal reforma de 1989, fue la referente a las funciones de inspección y vigilancia, concedidas o delegadas a la Procuraduría Federal del Consumidor, - ya que antes eran propias de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, cambio del todo acertado, en virtud a que con esta apertura de acciones, la Procuradu

ria, adecuando y encauzando estas funciones, podrá lograr de manera integral el objetivo para el cual fue creada.

4.- ACUERDOS DEL C. PROCURADOR

A través del desarrollo de las atribuciones que le fueron conferidas a la Procuraduría Federal del Consumidor, y en atención a mantener una vigencia acorde a las exigencias de la sociedad mexicana, su titular ha tenido a bien emitir una serie de acuerdos para lograr un mejor desempeño de las distintas dependencias de la Institución.

Por lo anterior, es conveniente tener en cuenta que, "en México, en la doctrina el acuerdo administrativo no es definido comunmente, sino que se explica en función de los principios y normas jurídicas aplicables a las facultades y a la estructura del Poder Ejecutivo Federal, su potestad y el rango jerárquico de los órganos subordinados a éste, no solamente para integrar la estructura, sino también para auxiliarlo en el ejercicio de dichas facultades... Con base en estos poderes, los órganos superiores tienen facultades para dar órdenes o instrucciones a los inferiores, ya sea para interpretar lo dispuesto por la Ley, para cumplir con ella, o para dictar órdenes y dar indicaciones destinadas a garantizar el buen servicio dentro de la administración o también para que la resolución de los asuntos de la administración se lleve a cabo " 75 .

De esos acuerdos, por su importancia para la salvaguarda de los intereses de los consumidores, sobresalen los siguientes:

"SALVADOR PLIEGO MONTES, Procurador Federal del Consumidor, con fundamento en los artículos 57, 58 y 60 fracciones III y IV de la Ley Federal de Protección al Consumidor, para la mejor distribución del trabajo dentro de la dependencia federal a mi cargo y sin perjuicio de mi intervención cuando

75.-Diccionario Jurídico Mexicano, tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p.p. 91

lo juzgue conveniente, expido el presente:

Acuerdo que delega facultades en los delegados de la Procuraduría Federal del Consumidor.

PRIMERO.- Delego en los titulares de las Delegaciones de la Procuraduría Federal del Consumidor las facultades necesarias para ejercer las atribuciones que a esta dependencia le confiere la Ley Federal de Protección al Consumidor, excepción hecha de las previstas en los artículos 62 y 63...

TERCERO.- Por lo que toca a la vigilancia que debe ejercerse respecto a los contratos de adhesión, a los hechos en formularios o machotes, o reproducidos en serie, a los que se refiere el artículo 63 de la Ley, se faculta a los Delegados Federales para requerir la exhibición de los mismos, así como para dictar las resoluciones de trámite que por este concepto procedan, en los términos de la propia ley, remitiendo sin demora las constancias del caso a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, con conocimiento de la Dirección General de Delegaciones Federales.

CUARTO.- El presente acuerdo entrará en vigor, en toda la República, el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y deja sin efectos el de 14 de febrero de 1976, publicado el 2 de abril del mismo año.

México, Distrito Federal, a dieciocho de febrero de mil novecientos ochenta.- El Procurador Federal, Salvador Pliego Montes.- Rúbrica."

La protección a la población consumidora debe darse a nivel nacional de manera expedita, por ello es importante que a los Delegados Federales se les hayan otorgado las facultades necesarias para lograr el objetivo prístino de esta Procuraduría, sin embargo, debe procurarse la impartición de cursos de capacitación y actualización a todos los niveles en las distintas Delegaciones, tanto Federales como Municipales, ya que es frecuente encontrar que en los Estados se actúa fuera de los objetivos básicos de la Institución, lo que ocasiona se lleven a cabo acciones fuera de los lineamientos establecidos.

En relación a la actividad técnica de la Procuraduría, su titular emitió tres acuerdos que involucran a las anteriores Direcciones Generales de Quejas, Conciliación y Arbitraje, respectivamente, ahora conjugadas en una sola, y que tienen como finalidad no obstaculizar en trámites burocráticos los procedimientos seguidos ante la Institución, sino que con un amplio criterio de simplificación administrativa, se delegan facultades en servidores públicos de mandos superiores a medios, para poder otorgar una defensa adecuada a los derechos de los consumidores.

Los acuerdos antes mencionados son los siguientes:

*SALVADOR PLIEGO MONTES, Procurador Federal del Consumidor, con fundamento en los Artículos 57, 58, 60 fracciones III y IV y demás relativos de la Ley Federal de Protección al Consumidor, para la mejor organización del trabajo y sin perjuicio de mi intervención cuando lo juzgue conveniente, expido el siguiente:

A C U E R D O

PRIMERO.- Se faculta al Subprocurador Técnico para tramitar, acordar y resolver los asuntos materia de la competencia de la Dirección General de Quejas, así como para firmar la documentación relativa y resolver los recursos que se interpongan respecto de los acuerdos o resoluciones que emita el Director General de Quejas y sus subalternos.

SEGUNDO.- Se faculta al Director General de Quejas para tramitar, acordar y resolver los asuntos materia de la competencia de la Dirección General de Quejas, así como para firmar toda la documentación relativa y ejercer las atribuciones previstas en los artículos 65, 66, fracciones I y II; 86, fracción I, 87, 88, 89, fracciones I, II y III, de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

TERCERO.- Se faculta, asimismo, al C. Subprocurador Técnico para revocar, reducir o condonar las sanciones impuestas por la Dirección General de Quejas, por conducto de la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

CUARTO.- El presente acuerdo entrará en vigor en toda la República Mexicana al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y deja sin efecto el acuerdo del 15 de octubre de 1980 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 del mismo mes y año.

México, D.F. a 24 de agosto de 1983.- El Procurador Federal del Consumidor.- Salvador Pliego Montes.-
Rúbrica."

"SALVADOR PLIEGO MONTES, Procurador Federal del Consumidor, con fundamento en los artículos 57, 59 fracción VIII, 60 fracciones III y IV, y demás relativos de la Ley Federal de Protección al Consumidor, para la mejor organización del trabajo y sin perjuicio de mi intervención cuando lo juzgue conveniente, expido el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.- En materia de procedimiento, se faculta al Subprocurador Técnico para tramitar, acordar y resolver los asuntos de competencia de la Dirección General de Conciliación, así como para firmar toda la documentación relativa.

SEGUNDO.- En materia de procedimiento, se faculta al Director General de Conciliación para tramitar, acordar y resolver los asuntos de la competencia de la Dirección General de Conciliación, y firmar la documentación relativa, así como para ejercer las atribuciones previstas en los artículos 65, 66, 86 fracción I, 87, 88 y 89 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

TERCERO.- Se faculta al Subdirector General de Conciliación para tramitar, acordar y resolver la misma clase de asuntos que el Director General, y firmar la documentación relativa, en los casos en que la cuantía no exceda de un mil doscientos cincuenta veces el salario mínimo diario que rija en el Distrito Federal, así como para ejercer las atribuciones previstas en los

artículos 65 y 66 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, con exclusión de las previstas en los artículos 86 fracción I, 87, 88 y 89 de la propia Ley.

CUARTO.- En los términos y con las limitaciones previstos en el punto que antecede, se faculta al Jefe del Departamento de Conciliación para tramitar, acordar y resolver la misma clase de asuntos y firmar la documentación relativa, en los casos en que la cuantía no exceda de doscientas cincuenta veces el salario mínimo diario que rija en el Distrito Federal.

QUINTO.- El Subprocurador Técnico y el Director General de Conciliación quedan facultados para acordar que se agotó la fase conciliatoria y para expedir la constancia respectiva.

SEXTO.- Se faculta asimismo al Subprocurador Técnico para revocar, reducir o condonar las sanciones impuesta por la Dirección General de Conciliación, por conducto de la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

TRANSITORIO

UNICO.- El presente acuerdo entrará en vigor en toda la República al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, y deja sin efecto en lo que se opongan, los acuerdos de 20 de enero de 1977 y 1º de marzo de 1978, publicados en los Diarios Oficiales del 26 de enero de 1977 y 14 de marzo de 1978.

México, Distrito Federal, a veinte de enero de mil novecientos ochenta y cuatro.- Salvador Pliego Montes.- Rúbrica."

"SALVADOR PLIEGO MONTES, Procurador Federal del Consumidor, con fundamento en los artículos 57, 59 fracción VIII, 60 fracciones III y IV, y demás relativos de la Ley Federal de Protección al Consumidor, para la mejor organización del trabajo y sin perjuicio de mi intervención cuando lo juzgue conveniente, expido el siguiente:

A C U E R D O

PRIMERO.- En materia de procedimiento, se faculta al Subprocurador Técnico para tramitar, acordar y resolver los asuntos materia de la competencia de la Dirección General de Arbitraje, así como para firmar toda la documentación relativa.

SEGUNDO.- En materia del procedimiento, se faculta al Director General de Arbitraje para tramitar, acordar y autorizar, las actuaciones de los juicios arbitrales que se desahoguen conforme a las reglas que convencionalmente fijan las partes, así como para revisar los proyectos de laudos que serán enviados a la consideración y firma del Procurador Federal del Consumidor, por conducto del Subprocurador Técnico y expedir copias certificadas de las actuaciones y constancias que soliciten las Autoridades o las partes.

TERCERO.- Se faculta asimismo al Director General

de Arbitraje para tramitar, acordar y resolver los demás asuntos materia de la competencia de la Dirección General de Arbitraje, así como para firmar la documentación relativa y ejercer las atribuciones previstas en los artículos 65, 66 y 86 fracción I, 87, 88 y 89 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

CUARTO.- Se faculta a los Secretarios Arbitrales para asistir y dar fe de las actuaciones dentro de los juicios arbitrales.

QUINTO.- Se faculta asimismo al Subprocurador Técnico para revocar, reducir o condonar las sanciones impuestas por la Dirección General de Arbitraje, por conducto de la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

TRANSITORIO

UNICO.- El presente acuerdo entrará en vigor en toda la República al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y deja sin efecto en lo que se opongan, los acuerdos de 20 de enero de 1977 y 1º de marzo de 1978, publicados en los Diarios Oficiales del 26 de enero de 1977 y 14 de marzo de 1978.

México, Distrito Federal, a veinte de enero de mil novecientos ochenta y cuatro.- Salvador Pliego Monte.- Rúbrica."

Con motivo de las reformas a la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicadas el 7 de febrero de 1985 en el Diario Oficial, mediante las cuales se

amplían las facultades de la Procuraduría, se hizo imprescindible la creación de nuevas dependencias, para dar respuesta a las exigencias de esos momentos, dándose como consecuencia la expedición de un nuevo decreto que diera al organismo una estructura adecuada a sus nuevas atribuciones, dicho acuerdo es el siguiente:

"SALVADOR PLIEGO MONTES, Procurador Federal del Consumidor, con fundamento en los artículos 57, 57 Bis, 59, 59 Bis, 60 y demás relativos de la Ley Federal de Protección al Consumidor, y

CONSIDERANDO

Las reformas y adiciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicados en el Diario Oficial de la Federación de 7 de febrero de 1985, amplían la intervención de la Procuraduría, en la aplicación y vigilancia de la Ley en la Esfera Administrativa.

De esta manera, además de la Conciliación y el Arbitraje, en el Artículo 59 de la citada Ley, se establece un procedimiento administrativo en el que oyendo al proveedor y al consumidor, podrá determinar si se violó o no la Ley Federal de Protección al Consumidor y en su caso, imponer la sanción correspondiente.

En los términos de lo dispuesto por los Artículos 27,segundo párrafo y 63 de la Ley en cita, la Procuraduría Federal del Consumidor debe revisar y aprobar en el orden de su competencia, los contratos de adhesión o de machote con los que realicen sus opera-

ciones comerciales los proveedores o prestadores de - - servicios y que estos contratos, así como los aprobados por otras autoridades, deberán ser inscritos en el Registro Público de Contratos de Adhesión a cargo de la propia Institución.

Asimismo con las reformas a los Artículos 1º y 30 segundo párrafo y la adición de las Artículos 3º. Bis, 57 Bis y 59 Bis, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, resulta la competencia de esta Procuraduría Federal del Consumidor para intervenir en los conflictos relacionados con el arrendamiento de inmuebles destinados para la habitación, dentro de la Jurisdicción del Distrito Federal.

Con el propósito de dotar a la Procuraduría de una estructura congruente con las nuevas facultades que se le han conferido y de reagrupar en una Unidad Administrativa Diversos Servicios de Apoyo Institucional, he tenido a bien expedir el siguiente:

A C U E R D O

PRIMERO.- Se crean las Direcciones Generales de Arrendamiento Inmobiliario, de Resoluciones Administrativas, de Apoyo Técnico y del Registro Público de Contratos de Adhesión con cargo al presupuesto autorizado a la Procuraduría Federal del Consumidor.

SEGUNDO.- La Dirección General de Arrendamiento Inmobiliario ejercerá las funciones que en esta materia le otorga la Ley Federal de Protección al Consumidor, sin perjuicio de la intervención directa del Titular cuando así lo estime conveniente.

TERCERO.- La Dirección General de Resoluciones Administrativas resolverá todo lo que concierne al procedimiento administrativo a que se refiere el inciso d) de la fracción VIII del artículo 59 de la Ley en cita, sin perjuicio de la intervención del Titular cuando así lo estime conveniente.

CUARTO.- La Dirección de Apoyo Técnico realizará las notificaciones, citaciones, emplazamientos, inspecciones, verificaciones y demás diligencias que se ordenen por las diferentes áreas respectivas según sus funciones; organizará y manejará la Defensoría de Oficio que preste a los consumidores y emitirá los peritajes, dictámenes e información técnica que soliciten las diversas unidades de la Procuraduría, sin perjuicio de la intervención directa del Titular cuando así lo estime conveniente.

QUINTO.- La Dirección General del Registro Público de Contratos de Adhesión, organizará, manejará y controlará el Registro Público de Contratos de Adhesión y dictaminará sobre el contenido de los mismos, sin perjuicios de la intervención directa del Titular cuando así lo estime conveniente.

SEXTO.- Este acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

México, D.F., a 9 de septiembre de 1985.- El Procurador Federal del Consumidor, Salvador Pliego Montes.- Rúbrica. "

Con fecha 5 de octubre de 1990, se publicaron en el Diario Oficial dos nuevos acuerdos, uno de ellos hace referencia a la manera en que deberán substanciarse los recursos de revisión presentados ante la Procuraduría Federal del Consumidor, mientras que el otro es un acuerdo delegatorio de atribuciones y facultades.

En los considerandos del primero de estos acuerdos, se establece como propósito de la Procuraduría la implantación de mecanismos que de alguna manera sirvan para dar un mejor servicio a la ciudadanía, así como dar mayor agilidad a todos los trámites que se tengan que realizar ante ella; posición muy loable por parte de la Institución, más no es a través de este acuerdo como han de lograrse esos objetivos, en virtud a que ya existe en el capítulo decimotercero de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la forma en que deberán substanciarse los recursos de revisión presentados ante la Procuraduría, y ante el cual se contrapone el mencionado acuerdo, ya que no es la inmediata autoridad superior de la responsable la que resolverá el recurso, tal como lo señala el artículo 91 de la Ley, sino que será la Dirección General de Asuntos Jurídicos la que conocerá y resolverá sobre los recursos de revisión, pero curiosamente quien deberá firmar la resolución sí es la inmediata autoridad superior de quien emitió el acto impugnado. De tal suerte que una autoridad resuelve, pero otra es la responsable, situación totalmente ilógica y por demás alejada de las disposiciones legales que la rigen, por lo que este acuerdo carece de validez, en tanto que se opone a una Ley de carácter federal, que constituye, tal como lo señala el artículo 133 constitucional "la Ley Suprema de toda la Unión", por lo cual este acuerdo debe respetar y estar condicionado a lo dispuesto por la Ley Federal de

Protección al Consumidor y demás disposiciones relativas, en virtud a que "el derecho regula su propia creación, su ulterior producción y su reforma; de tal modo que la producción de una norma aparece condicionada en su validez por otra norma; y aquella a su vez es el fundamento determinante de la emisión de otros preceptos; y así sucesivamente hasta llegar a los mandatos ejecutivos"⁷⁶, por tanto, en este orden de ideas, las resoluciones emitidas por la substanciación de un recurso de revisión, también carecerán de validez.

Dichos acuerdos a la letra dicen:

ACUERDO.- Por el que la Dirección General de Asuntos Jurídicos, substanciará los recursos administrativos de revisión que se indican.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Procuraduría Federal del Consumidor.

EMILIO CHUAYFFET CHEMOR, Procurador Federal del Consumidor, con fundamento en los artículos 60 fracciones IV y VI, 91 y 95 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 91 de la Ley Federal de Protección al Consumidor establece que las personas afectadas por las resoluciones dictadas con fundamento en dicha Ley y demás disposiciones derivadas de ella podrán recurrirlas, en revisión, por escrito que presentarán ante la inmediata autoridad superior de la responsable.

Que, conforme al dispositivo mencionado, en varias áreas de la Institución se substancian recursos administrativos de revisión en contra de resoluciones dictadas por

⁷⁶-RECASENS SICHES, Luis, Ob. cit. p.p. 293

las autoridades competentes de la misma, generándose una diversidad de criterios, además de hacerse más difícil un control adecuado de dichos recursos y de las causas que los propician.

Que es propósito de esta Procuraduría, implantar mecanismos que permitan mejorar la prestación de los servicios que proporciona, así como hacer más expeditos los trámites que se llevan a cabo en la misma.

Que, para lograr lo anterior resulta conveniente, entre otras acciones, el establecimiento de criterios uniformes en la tramitación de los recursos administrativos de revisión, para lo que se hace necesario que una sola unidad administrativa quede facultada para substanciar dichos recursos.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos, por razones de la naturaleza de las funciones a su cargo, es la unidad administrativa idónea para llevar a cabo la substanciación, en su caso, de los recursos a que se refiere este ordenamiento, he tenido a bien expedir el siguiente: Acuerdo por el que la Dirección General de Asuntos Jurídicos, substanciará los recursos administrativos de revisión que se indican.

PRIMERO.- Salvo lo establecido en este Acuerdo, la Dirección General de Asuntos Jurídicos, a partir de esta fecha substanciará en su caso, los recursos administrativos de revisión interpuestos en contra de resoluciones emitidas por servidores públicos de las diferentes unidades administrativas de esta Procuraduría.

Para la substanciación de los recursos, la Dirección General de Asuntos Jurídicos podrá auxiliarse de cualquier

otra área de la Procuraduría, conforme a los criterios que al efecto se emitan.

SEGUNDO.- La Dirección General de Asuntos Jurídicos, una vez concluido el período probatorio, elaborará y remitirá para firma el proyecto de resolución al servidor público que, en términos de la Ley Federal de Protección al Consumidor, sea el facultado para suscribir el acuerdo resolutivo correspondiente.

TERCERO.- Suscritas que sean las resoluciones recaídas a los recursos administrativos de revisión, serán devueltas a la Dirección General de Asuntos Jurídicos a efecto de que la misma disponga las notificaciones correspondientes.

CUARTO.- La Dirección General de Asuntos Jurídicos, periódicamente, remitirá a las autoridades responsables de la emisión de acuerdos materia de los recursos administrativos de revisión que hayan sido resueltos a favor de los recurrentes, así como a sus superiores jerárquicos, un informe de las principales causas por las que fueron resueltos en ese sentido, a efecto de subsanar las fallas respectivas.

Los superiores jerárquicos informarán al suscrito respecto de las medidas tomadas como consecuencia de lo dispuesto en el párrafo anterior y, en su caso, le someterán los estudios y proyectos que consideren procedentes.

QUINTO.- Quedan exceptuados de lo dispuesto por este Acuerdo en razón de la oportunidad con que deben ser atendidos, los recursos administrativos de revisión interpuestos en contra de acuerdos de arrestos administrativos o de ejecución de clausuras, los que serán recibidos,

substanciados y resueltos por la autoridad inmediata superior de aquella que dictó el acuerdo recurrido...

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación...

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, Distrito Federal, a veintisiete de septiembre de mil novecientos noventa.- El Procurador Federal del Consumidor, Emilio Chuayffet Chemor.- Rúbrica...

ACUERDO por el cual se transfieren diversas atribuciones a las Delegaciones y otras unidades administrativas y se delegan facultades en los servidores públicos que se indican.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Procuraduría Federal del Consumidor.

EMILIO CHUAYFFET CHEMOR, Procurador Federal del Consumidor, con fundamento en los artículos 57, 58, 59 y 60 fracciones III, VI y VII, y demás relativos de la Ley Federal de Protección al Consumidor, y

CONSIDERANDO

Que, en términos del artículo 57 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, esta Procuraduría tiene a su cargo promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora mediante el ejercicio de las facultades que le confiere la propia ley.

Que, es propósito de la Procuraduría Federal del Consumidor, establecer mecanismos que permitan mejorar la prestación de los servicios que proporciona, así como

facilitar y hacer más expeditos los trámites administrativos que se llevan a cabo en la misma.

Que, en función de las políticas señaladas, se han realizado estudios tendientes a adecuar la estructura orgánica de la institución para darle mayor celeridad al desahogo de los asuntos confiados a su competencia.

Que, a fin de acercar integralmente los servicios que proporciona la Procuraduría a la población consumidora, es conveniente que las atribuciones que son competencia de la misma, se llevan a cabo en las Delegaciones Federales y Metropolitanas, salvo aquellas que por disposición de la Ley no sean delegables.

Que, como resultado de los estudios realizados, se desprende la conveniencia de consolidar la desconcentración operativa, ampliando las atribuciones de los delegados federales y metropolitanos, he tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO POR EL CUAL SE TRANSFIEREN DIVERSAS ATRIBUCIONES A LAS DELEGACIONES Y OTRAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS Y SE DELEGAN FACULTADES EN LOS SERVIDORES PUBLICOS QUE SE INDICAN.

PRIMERO.- Se transfiere a la Subprocuraduría de Inspección y Vigilancia, la Dirección de Delegaciones Metropolitanas y las Delegaciones Metropolitanas, sin perjuicio de las facultades que tienen conferidas adscribiéndolas a la Dirección General de Inspección y Vigilancia.

Se confieren al Director General de Inspección y Vigilancia, por lo que respecta a las Delegaciones Metropolitanas, las mismas facultades que se otorgan al Director

General de Delegaciones Federales señaladas en el numeral cuarto del Acuerdo del Procurador Federal del Consumidor publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1987.

SEGUNDO.- Las Direcciones Generales de Inspección y Vigilancia y de Delegaciones Federales, además de las facultades con que cuentan, tendrán las siguientes:

I.- Formular denuncias ante las autoridades que procedan;

II.- Tramitar y resolver los recursos, incidentes, excepciones y defensas que se promuevan en los asuntos de su competencia; y

III.- Imponer, reducir, condonar o cancelar las sanciones previstas en los artículos 66, 86 fracciones I, II y III y 88 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, conforme a los criterios y lineamientos que al efecto se expidan.

TERCERO.- Las Delegaciones Federales y Metropolitanas, tendrán las siguientes atribuciones:

I.- Substanciar los procedimientos previstos en el artículo 59 fracción VIII de la Ley;

II.- Las establecidas en las fracciones IX y XI del artículo 59 de la Ley;

III.- Substanciar los recursos administrativos de revisión que, conforme el artículo 91 de la Ley les competen;

IV.- Substanciar los incidentes, excepciones y defensas que se promuevan en los asuntos a su cargo;

V.- Recibir los recursos de revisión que se interpongan en contra de las Resoluciones que emita el titular de la Delegación remitiendo las constancias correspondientes a la autoridad jerárquica competente, para su admisión substanciación y resolución;

VI.- Ejercer las funciones de inspección y vigilancia previstas en los artículos 14, 52, 59 fracción VI y en el Capítulo Décimo Primero de la Ley;

VII.- Revisar, analizar y dictaminar el contenido de los contratos de adhesión y dictar las resoluciones que por estos conceptos procedan, remitiendo las constancias a la Dirección General del Registro Público de Contratos de Adhesión para su inscripción; y

IX.- Vigilar el uso de los contratos a que se refieren las fracciones VII y VIII de este numeral, sin perjuicio de las atribuciones con que cuenta la Dirección General del Registro Público de Contratos de Adhesión...

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

CUARTO.- Se derogan las disposiciones relativas de los acuerdos expedidos por el C. Procurador Federal del Consumidor en lo que se oponga al presente acuerdo.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, Distrito Federal, a veintisiete de septiembre de mil novecientos noventa.- El Procurador Federal del Consumidor, Emilio Chuayffet Chemor.- Rúbrica.

En el otro acuerdo al cual se hizo referencia, actuando con un necesario sentido de desconcentración administrativa, se determina la delegación de facultades a ciertos servidores públicos, fortaleciendo la actividad de la

Procuraduría en toda la República, pues este acuerdo aunado al del 18 de febrero de 1980, da a las delegaciones y a otras dependencias mayores facultades de decisión, permitiéndoles actuar con rapidez y eficacia en los asuntos de su competencia, "sin dejar de existir el nexo de jerarquía con el órgano superior"⁷⁷.

77.-ACOSTA ROMERO, Miguel, Ob. cit. p.p. 169

CAPITULO IV.- TRASCENDENCIA SOCIAL DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

1.- LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR COMO ORGANISMO DE SERVICIO SOCIAL.

Si se reduce a sus últimos términos la sociedad no se integra por los individuos que en ella están inmersos, sino por las relaciones que entre sí se establecen. Relaciones multiformes, de variadísimo contenido, muy distinto alcance y constituyendo en esencia la vida social.

Esas relaciones son el vínculo que se establece entre dos o mas individuos, quienes a su vez lo impulsan para la consecución de diversos objetivos.

Tomando en cuenta que "todo acto procede de un motivo, y ese motivo no puede ser otro que la satisfacción de alguna necesidad" 78 . Dentro de la compleja urdimbre de relaciones aparecen con especial justificación las que en su conjunto integran las realizadas por el gobierno para la defensa de las clases más necesitadas de la sociedad. Así la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor, constituye un hecho trascendental en las relaciones sociales, para convertirse en un baluarte en la defensa de los consumidores.

La Procuraduría, como se ha establecido anteriormente, y tal como lo marca la Ley de la materia, es un organismo descentralizado de servicio social, por tanto su función "descansa en una consideración técnica para el manejo de una actividad determinada" 79 , ésto quiere decir que la Procuraduría tiene a su cargo una actividad "especializada para atender determinadas actividades de interés general" 80 , en este caso la salvaguarda de los derechos de la clase

78.- LOPEZ ROSADO, Felipe, Apuntes de Introducción a la Sociología, México, 1941, p.o. 43

79.- SEPRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, Edit. Porrúa, México 1974, p.o. 583

80.- IDEM, p.o. 586

consumidora, y consagrada en el mandato constituyente de 1917. De tal suerte que dicho organismo como ente institucional "se inspira en el propósito de realizar reiteradamente un fin o varios fines, en cuyo cumplimiento se reconoce un valor, ... así como también que aparta el cumplimiento de un valor objetivo el cual puede beneficiar además, fuera de la institución, a un conjunto indeterminado de personas" 81 .

81 .- RECASENS SICHES, Luis, Tratado General de Sociología, México, 1980, p.p. 460

2.- IMPORTANCIA COMO REPRESENTANTE DE LOS CONSUMIDORES.

Los consumidores son un grupo social heterogéneo "con una relativa unidad y con una relativa delimitación"³², por tanto le es muy difícil unirse en su conjunto para intentar defender sus intereses dentro de la sociedad en que se desarrolla, en la cual "el consumismo... afecta al último eslabón de la cadena de producción - el consumidor-"³³, creándole necesidades artificiales y el estímulo a consumos innecesarios, e induciéndolo a la imitación extralógica de modelos de vida y estándares económicos ajenos a nuestra realidad, quedando a merced de los proveedores para ser explotados ampliamente, por tanto, y como consecuencia lógica del Estado de Derecho en que vivimos, se hace necesaria e imprescindible "una interacción cada vez más intensa del Estado, como protector de los intereses de la comunidad consumidora, así como en la formación y desarrollo de una conciencia cívica respecto a la necesidad de exigir que se eliminen los abusos e injusticias contra el consumidor"³⁴ cuyo grupo social es, sin lugar a dudas, económicamente más débil y, en consecuencia, no puede procurarse por sí mismo una defensa adecuada de sus intereses.

Así en nuestro país, siguiendo los ideales que inspiraron nuestra Constitución, se da un giro total a la problemática consumista, al visualizarla desde un punto de vista social, transportándola del derecho privado al ámbito del derecho social, considerando las "desigualdades reales entre quienes contratan"³⁵, y sobre todo, tomando en cuenta el sentido democrático consagrado en nuestra Carta Magna, al señalar

³².- *Ibid.*, p.p. 429

³³.- BARRERA GRAF, Jorge, *ob. cit.* p.p. 181

³⁴.- JIMÉNEZ C., M^a. de Lourdes, *ob. cit.* p.p. 322

³⁵.- Exposición de Motivos de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

que la democracia se debe entender no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo "Así pues, al afirmarse el principio de la democracia social se proclama la abolición de todo privilegio y servidumbre que pongan a unos hombres al arbitrio de otros. El Estado como protector de las mayorías oprimidas, debe velar porque la vida colectiva sea más justa y con ello asegurar la paz y la libertad"³⁶ .

En este orden de ideas el gobierno de la República ha confiado la protección de los intereses de la clase consumista a la Procuraduría Federal del Consumidor, pero más aún, le ha encomendado la difícil tarea de representar el interés de los consumidores, de tal suerte que unas de las principales atribuciones de la Procuraduría "son las de representar los intereses de la población consumidora ante toda clase de autoridades administrativas; ante entidades y organismos privados y ante los proveedores de bienes o prestadores de servicios; así como ante las autoridades judiciales, previo mandato correspondiente y si existe un interés colectivo involucrado"³⁷ . Para cumplir esta función la Ley Federal de Protección al Consumidor le ha asignado las atribuciones correspondientes que se establecen en el artículo 58.

La representación ordenada por la Ley es de manera colectiva, es decir, se tiene que representar a toda o gran parte de la población consumidora, y sin duda alguna va encaminada a realizar gestiones de tipo preventivo, convirtiéndose en un eficaz gestor de las causas consumidoras, evitando, en la medida de lo posible, la transgresión de los

³⁶ .-JIMENEZ C., Ma. de Lourdes, ob. cit. p.p. 330

³⁷ .-IDEM, p.p. 347

derechos de los consumidores y sí lograr el respeto y cumplimiento de los mismos.

En la representación de la población consumidora, se denota el espíritu social que dio origen y sostiene en palpitable realidad a la Procuraduría Federal del Consumidor y a la misma Ley que la crea que, por el solo hecho de trasladar una problemática a la esfera del derecho social, se justifica plenamente.

3.- LOS PROCEDIMIENTOS SEGUIDOS ANTE ELLA COMO ELEMENTOS DE SALVAGUARDA DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES

Las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, "constituyen fenómenos de carácter social que justifican la presencia del poder público como guardián y vigilante de un interés colectivo de superior jerarquía"⁸⁸ que, como se ha mencionado, es la defensa de la clase consumidora, y por la cual la Ley otorga a la Procuraduría Federal del Consumidor, en el artículo 59 fracción VIII, los distintos procedimientos que constituyen la parte medular de la Institución. Así "el proceso de distribución y conmutación efectivo de justicia que la Procuraduría Federal del Consumidor pone en marcha con la presentación de la queja o inconformidad, se desarrolla sucesiva y plenamente a través de la conciliación y el arbitraje"⁸⁹

Con el primero de ellos, en estricto sentido, se justificaría plenamente la existencia de la Procuraduría, ya que con una adecuada conciliación se puede solucionar la mayor parte de las divergencias entre proveedores y consumidores, sin embargo los intereses consumistas no se verían del todo protegidos, por tanto la actividad arbitral complementa su defensa al darle al consumidor una instancia más para actuar en contra del proveedor de mala fe, aunque es importante señalar que en este momento, por la naturaleza propia del arbitraje, es necesario dejar a un lado la concepción de debilidad que del consumidor se debe tener en todas las acciones realizadas por la Procuraduría.

88 .-Exposición de Motivos de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

89 .-PLIEGO MONTES, Salvador, Revista de la Facultad de Derecho de México, T. XXXIV, Enero-Junio 1985, México, p.p. 370.

Según las palabras del Licenciado Salvador Pliego Montes, quien fuera Procurador Federal del Consumidor, la Institución entiende a "la conciliación como un acto de grave responsabilidad para la autoridad, que comprende desde la absoluta compenetración del problema, hasta el estudio minucioso de caminos de solución que lo resuelvan; la conciliación no la reducimos nunca a la presencia solemne y pasiva de simples oidores, sino por el contrario, la convertimos en una actividad plena de dinamismo y efectividad, que con apoyo en la equidad y en la justicia, ponga término a las diferencias en el menor tiempo posible"40 .

Eminentes son las palabras anteriores, sin embargo, como ya se ha mencionado, en la Procuraduría se ha malentendido la actividad conciliatoria, convirtiéndola en un procedimiento dilatorio en la protección de los intereses de la clase consumidora al no respetar lo dispuesto por la Ley. Lo anterior no impide, ni de ninguna manera demerita a la conciliación como el procedimiento ad hoc para conseguir los fines cardinales de la Procuraduría, en virtud a que el conciliador debe tener siempre en mente que el consumidor, la mayor parte de las veces, se encuentra en desventaja económica frente al proveedor, y además carece de la adecuada instrucción para conseguir por sí solo la salvaguarda de sus intereses, por tanto, es su obligación el vigilar, proponer y obtener, a toda costa, la solución de los conflictos ante él planteados, tomando en cuenta la inferioridad del consumidor, siempre y cuando a éste le asista la razón.

Una vez que las partes, de conformidad con el inciso C, fracción VIII, artículo 59, de la Ley de la materia, han designado árbitro a la Procuraduría, se inicia el otro procedimiento adoptado por nuestro país para tutelar a los consumidores, es decir, el arbitraje, y en cuyo seno se encuentran en un gran porcentaje proveedores que han actuado de mala fe, y en consecuencia, consumidores que al efectuar una relación de consumo vieron transgredidos sus derechos, ya que si bien es cierto que la conciliación, en la actualidad, no se desarrolla adecuadamente, también es cierto que si ha funcionado como un filtro para no distraer las actividades arbitrales de la Procuraduría en la defensa de consumidores que tan solo tratan de sorprender la buena fe de la Institución y de proveedores probos.

El Licenciado Pliego Montes, al hablar del arbitraje de la Procuraduría Federal del Consumidor, engloba la totalidad de beneficios por él proporcionados, señalando que en la Institución "como árbitros, conmutamos justicia cuando las partes en pugna lo solicitan. Nuestro procedimiento estrictamente apegado a derecho, además de gratuito, elimina completamente trámites innecesarias, evitando subterfugios y argucias que exclusivamente se hacen valer para dilatar y hacer más costosos los juicios" 91 .

El arbitraje institucional ha demostrado ser un procedimiento muy viable para la custodia de los intereses de la clase consumidora, no sólo por otorgar los anteriores beneficios, sino por ofrecer un camino de solución a los problemas de los grupos más necesitados económicamente.

91 .- Loc. cit.

"Constituído el arbitraje, las partes deben de común acuerdo señalar el procedimiento que convencionalmente desean se aplique durante la substanciación del juicio"⁹², así la Ley Federal de Protección al Consumidor, en el inciso y fracción del artículo antes mencionado, señala que las partes podrán designar árbitro a la Procuraduría, sea en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho, de los cuales, el primero tan sólo se ha llevado a cabo en contadísimas ocasiones, pues "el arbitraje más común es el formal y con laudo dictado en estricto derecho"⁹³, y por tanto el que ofrece más ventajas y seguridad en la defensa de los consumidores.

Como se ha mencionado anteriormente, al iniciarse el arbitraje se debe dejar a un lado la idea de desventaja del consumidor, en virtud a que a partir de este momento, tanto éste como el proveedor abandonan esas calidades para pasar a ser actor y demandado respectivamente, quedando ambos en igualdad de circunstancias, excepto por la asesoría jurídica de carácter gratuito que la Procuraduría proporciona al actor, pues es a través de una demanda como se da inicio a este procedimiento, ya que como lo señala clara y acertadamente el Licenciado Alejandro Manterola Martínez, "una vez constituido el tribunal se oye a las partes quienes deben exponer sus puntos de vista, ejercitar sus acciones y oponer sus excepciones en la forma y dentro de los plazos que señala el procedimiento elegido por ellas.

Las pruebas que ofrezcan las partes, la forma de recibir

92.- MONTEROLA MARTINEZ, Alejandro, el Foro, Sexta Epoca, Num. 14, México, Julio-Sep. 1978, p.p. 82

93.- BRISEÑO SIERRA, Humberto, ob. cit. p.p. 468

las y de valorarlas se hará de acuerdo a las expresadas normas procesales. De igual manera, la sentencia o laudo arbitral que pone termino al juicio debe fundamentarse según esas normas e igualmente su parte resolutive, se sujetará a la ritualidad acordada" ¶

Asimismo, toda esa actividad procesal estará fundamentada en la Ley Federal de Protección al Consumidor, el Código de Comercio, el Código de Procedimientos Civiles Local y encaminada claramente por las Reglas del Procedimiento que las partes firman, muchas de las veces, sin saber su contenido en el Departamento de Compromiso Arbitral, pero que son un apropiado resumen de las disposiciones reguladoras de este procedimiento.

Por la seguridad que concede el procedimiento arbitral y por la innegable e indispensable utilidad del procedimiento conciliatorio, es que se consideran como los elementos convenientes para la salvaguarda de los intereses de los consumidores, sobre todo dentro de una sociedad consumista, donde las relaciones de consumo se dan momento a momento, y en gran porcentaje de manera desproporcionada con el consecuente quebrantamiento de los derechos de una de las partes.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La protección y defensa de los intereses de los consumidores son el compromiso constante de la Procuraduría Federal del Consumidor, por tanto, en el cumplimiento de estas metas debe encontrar su justificación como organismo de servicios social.

SEGUNDA.- La estructura de la Procuraduría tiene la firmeza de responder adecuada y congruentemente a las exigencias planteadas por las distintas relaciones de consumo, salvo por la existencia de la Dirección General de Arrendamiento Inmobiliario, de tal suerte que su actuación se puede calificar de dinámica, funcional y creativa, y sobre todo insoslayable en la solución de los conflictos ante ella planteados.

TERCERA.- De la estructura de la Procuraduría se debe anular la existencia de la Dirección General de Arrendamiento Inmobiliario, en virtud a que la relación arrendador-arrendatario tiene una instancia judicial ante quien dirimir sus controversias, así como su propia reglamentación en el Código Civil, en consecuencia no debe encontrar ésta en la Ley Federal de Protección al Consumidor, que regula otro tipo de relaciones.

CUARTA.- En América, a diferencia de Europa, se han emitido ordenamientos específicos de la tutela de los derechos de la población consumidora.

QUINTA.- La Ley Federal de Protección al Consumidor, al nutrirse de los logros europeos y de los avances de algunas naciones americanas en materia de protección al consumidor, y concebir la creación de la Procuraduría

Federal del Consumidor, se ha convertido en el cuerpo legal de mayor envergadura de la materia en todo el orbe, sin alejarse por ello de los principios que rigen nuestra constitución.

SEXTA.- La atención al consumidor se ha despersonalizado en nuestra sociedad, y se le ha tratado desde un punto de vista generalizado, aun dentro de la Ley Federal de Protección al Consumidor, por tanto es conveniente enfatizar que por consumidor debe entenderse a toda persona física que adquiere bienes y servicios para su uso, y que se encuentra en un estado de desventaja económica frente al proveedor o comerciante con quien contrata.

SEPTIMA.- Por proveedor se debe entender, independientemente, de con quien realice sus actividades comerciales, a quien contrata habitualmente con la intención de especular para obtener un lucro.

OCTAVA.- En la Procuraduría se da con frecuencia el hecho de considerar como consumidores y proveedores a quienes en realidad no lo son.

NOVENA.- Las delegaciones federales de la Procuraduría, para actuar con un verdadero sentido social, y poder cumplir con los fines impuestos por la Ley, deben gozar de mayor autonomía y recursos humanos y materiales.

DECIMA.- La asesoría jurídica prestada por la Procuraduría debe reevaluarse para considerarla como insustituible, y darse con gran amplitud, a manera de tenerla como uno de los principales servicios prestados por la Institución.

DECIMA PRIMERA.- Con las funciones de inspección y vigilancia, concedidas a la Procuraduría, ésta podrá plenamente cumplir con sus objetivos fundamentales, sirviendo así a la sociedad consumidora.

DECIMA SEGUNDA.- Las relaciones que integran la sociedad impulsan la actuación del gobierno para lograr la defensa de las clases necesitadas, en este caso a los consumidores, sirviendo para tal especificación la Procuraduría Federal del Consumidor, al constituirse como un organismo de servicio social.

DECIMA TERCERA.- Por sus características, el grupo social de los consumidores necesita de la representación proporcionada por la Procuraduría en la gestión de sus causantes ante todo tipo de proveedores y entidades, para lograr el respeto y cumplimiento de sus derechos.

DECIMA CUARTA.- Con la Ley Federal de Protección al Consumidor se da un cambio total a la problemática consumista, se analiza desde la perspectiva del derecho social y se da concomitantemente al principio de democracia social consagrado en nuestra constitución.

DECIMA QUINTA.- La conciliación y el arbitraje constituyen la parte medular de la actividad realizada por la Procuraduría, más aun, la importancia de la conciliación es tal, que con su sola existencia se justificaría plenamente la creación de dicho organismo.

DECIMA SEXTA.- El conciliador como servidor público encargado de la principal actividad de la Procuraduría, debe tratar de solucionar la controversia ante el planteada,

sin menoscabar los intereses del consumidor, y teniendo en mente la idea de desigualdad económica existente entre éste y el proveedor.

DECIMA SEPTIMA.- Con el arbitraje se debe dejar de lado el principio de desigualdad económica característico del consumidor, para no dejar en estado de indefensión al proveedor, en virtud a que con este procedimiento adoptan la calidad de actor y demandado respectivamente, quedando en igualdad de circunstancias en la defensa de sus pretensiones.

B I B L I O G R A F I A

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, Cuarta edición, México, 1981.

AGRAMONTE, Roberto D. Principios de Sociología Edit. Porrúa 1ª edición, México, 1965.

AZUARA PEREZ Leandro, Sociología, Manual III, Edit. UNAM, SUA, 2ª edición, México, 1979.

BROOM, Leonar y otro. Sociología, Cia. Editorial Continental, 1ª edición, México, 1971.

DAVALOS MEJIA, L. Carlos. Títulos y Contratos de Crédito, Quiebras, Edit. Harla, México, 1984.

FAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal, Edit. Porrúa, México, 1979.

FERRER ROSELLO, Clemente. El Consumidor Frente a la Publicidad, Edit. Index, Madrid, 1980.

GABINO FRAGA. Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, Vigésima sexta edición, México, 1987.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, Edit. Porrúa, Trigésima sexta edición, México, 1984.

GUZMAN LEAL, Roberto. Sociología, Edit. Porrúa, Quinta edición, México, 1976.

HANSEN, D. Koger. La Política del Desarrollo Mexicano, Siglo XXI Editores, Segunda edición, México, 1973.

HERRERIAS, Armando. Fundamentos para la Historia del Pensa-

miento Económico, Edit. Limusa, Segunda edición, México, 1983.

LOPEZ ROSADO, Felipe. Introducción a la Sociología, Edit. Porrúa, Tercera edición, México, 1980.

MARSAL, Juan Francisco y otro. Nuestra Sociedad, Introducción a la Sociología, Edit. Vicens-Vives, España, 1980.

MARTINEZ VERA, Rogelio. Nociones de Derecho Administrativo, Edit. Banca y Comercio, México, 1967.

NODARSE, José J. Elementos de Sociología, Edit. Compañía General de Ediciones, Decimaquinta edición, México, 1978.

PINA VARA, Rafael de. Derecho Civil Mexicano, Edit. Porrúa, Decimotercera edición, México, 1983.

RECASENS SICHES, Luis. Tratado General de Filosofía del Derecho, Edit. Porrúa, Séptima edición, México 1981.

RECASENS SICHES, Luis. Tratado General de Sociología, Edit. Porrúa, Decimoctava edición, México, 1980.

RIO GONZALEZ, Manuel del. Compendio de Derecho Administrativo, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1981.

ROJAS BENAVIDES, Ernesto. Algunos Principios y Preceptos de la Ley Federal de Protección al Consumidor, Edit. Manuel Porrúa, México, 1975.

SENIOR, Alberto F. Sociología, Francisco Méndez Oteo Editor y Distribuidor, Novena edición, México, 1983.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I Edit. Porrúa, Sexta edición, México, 1974.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I, Edit. Porrúa, Décimo cuarta edición, México, 1988.

WIEVIORKA. M. Estado, Empresario y Consumidores, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

LEGISLACIONES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Protección al Consumidor.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Código de Comercio.
- Código Civil para el Distrito Federal.
- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.
- Reglamento del Capítulo Octavo de la Ley Federal de Protección al Consumidor.
- Acuerdos del C. Procurador Federal del Consumidor.

ENCICLOPEDIAS

Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Edit. Heliasta, Argentina, 1974.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1983.

Diccionario para Juristas, Juan Palomar de Miguel, Mayo Ediciones, México 1981.

Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Edit. Aguilar, España 1979.

Enciclopedia Jurídica OMEBA, Edit. Driskill, Buenos Aires, Argentina, 1985.

Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana, Espasa-Calpe, Madrid 1987.

REVISTAS

BARRERA GRAF, Jorge, La Ley de Protección al Consumidor, Jurídica, No. 8, Julio 1976, México, D.F.

BARRIOS DE ANGELIS, Dante, Defensa Jurídica del Consumidor en el Uruguay, Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XXXIV, NÚms. 133-134-135, Enero-Junio, 1984, México, D.F.

BRISEÑO SIERRA, Humberto, La Defensa Jurídica del Consumidor, Revista de la Facultad Tomo XXXIV, NÚms. 133-134-135, Enero-Junio, 1984, México, D.F.

CABANILLAS SANCHEZ, Antonio, Las Condiciones Generales de los Contratos y la Protección del Consumidor, Anuario de Derecho Civil, Tomo XXXVI, Fasc. III, Oct-Dic., 1983, Madrid, España.

CABRERA ACEVEDO, Lucio, Los Sistemas de Protección al Interés Colectivo de los Consumidores y a Otros Intereses Colectivos en México, Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XXXIV, NÚms. 133-134-135, Enero-Junio, 1984, México, D.F.

FLORES BARROETEA, Benjamín. La Ley Federal de Protección al Consumidor a la Luz de las Nuevas Orientaciones del Derecho, Revista de Derecho Notarial, Año XXI, No. 60, Marzo, 1977, México, D.F.

JIMENEZ C., Ma. de Lourdes, Protección al Consumidor, Jurídica, Tomo I, No. 10, Julio, 1978, México, D.F.

LANDONI SOSA, Angel, Los Sistemas de Protección al Interés de los Consumidores y Otros Intereses Colectivos (Uruguay),

Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XXXIV, Números., 133-134-135, Enero-Junio, 1984, México, D.F.

LARES, Víctor Hugo, El Consumidor y su Marco Jurídico, Alegatos, No. 1, Sept.-Dic., 1985, México, D.F.

MANTEROLA MARTINEZ, Alejandro, El Arbitraje en la PROFECO, El Foro, Sexta Epoca, Núm. 14, Julio-Sept., 1978, México, D.F..

PLIEGO MONTES, Salvador, La Defensa del Consumidor en México, Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XXXV, Números., 139-140-141, Enero-Junio, 1985, México, D.F.

SANGUINO SANCHEZ, Jesús María, La Defensa del Consumidor en el Derecho Colombiano, Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XXXIV, Números. 133-134-135, Enero-Junio, 1984, México, D.F.

SANTAELLA LOPEZ, Manuel, Protección Jurídica de los Consumidores y Contratación, Documentación Jurídica, No. 16, Oct.-Dic., 1977, Madrid, España.

STEIN, José Luis, Protección al Consumidor en Inglaterra, Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva Serie, Año XV, No. 44, Mayo-Agosto, 1982, México, D.F.

TUNC, André, La Directiva de las Comunidades Económicas Europeas en Materia de Responsabilidades por el Hecho de los Productos Defectuosos, Derecho Comparado, No. 1, Diciembre 1977, Buenos Aires, Argentina.

YESCOVI, Enrique, Sistemas de Protección al Interés de los Consumidores y Otros Intereses Colectivos, Revista de

la Facultad de Derecho de México, Tomo XXXIV, NÚms. 133-134-135, Enero-Junio, 1984, México, D.F.

ZELEDON ZELEDON y Otro, Observaciones a la Tutela de los Intereses del Consumidor en Costa Rica, Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XXXIV, NÚms. 133-134-135, Enero-Junio, 1984, México, D.F.,