

286  
2y'

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**Facultad de Derecho**



**EL DERECHO DE PROTECCION AL CONSUMIDOR EN MEXICO  
( Aspectos Fundamentales )**

**TESIS**

**QUE PRESENTA:**

**Jorge René Gálvez Ruiz**

**PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO.**

**Ciudad Universitaria, México, D. F.**

**Julio de 1992.**

**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.

#### CAPITULO I. LOS ELEMENTOS JURIDICOS DE LA PROTECCION AL CONSUMIDOR EN MEXICO.

1. Antecedentes de la Ley Federal de Protección al Consumidor.
2. Estructura y análisis de los preceptos fundamentales de esta Ley.
  - 2.1. Las reformas y adiciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor.
  3. La Procuraduría Federal del Consumidor desde 1989, su realidad.
  4. El Reglamento del Capítulo Octavo de la Ley Federal de Protección al Consumidor; justificación y análisis general de su contenido.

#### CAPITULO II. LOS PROCEDIMIENTOS DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR EN LA RESOLUCION DE CONFLICTOS.

1. Distinción operativa y estructural de las funciones de la Procuraduría Federal del Consumidor. Los servicios al consumidor, la inspección y vigilancia y la organización de consumidores.
2. El procedimiento en materia de quejas.
  - 2.1. El procedimiento en materia de conciliación.
  - 2.2. El procedimiento en materia de arbitraje.
3. La resolución administrativa, sus efectos jurídicos y prácticos.
4. La aprobación y registro de contratos de adhesión.

5.El procedimiento en materia de inspección y vigilancia.

6.Recursos administrativos; análisis del Capítulo Décimo Tercero de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

### CAPITULO III. DERECHO COMPARADO.

1.Principios rectores de la protección al consumidor a nivel internacional.

2.Organismos e Instituciones a nivel internacional encargados de la protección de consumidores.

a) Estados Unidos de Norteamérica, a nivel Federal y los estados de Arizona, Kentucky y Texas.

b) Canadá.

c) Paraguay.

d) Honduras.

e) Guatemala.

f) Panamá.

g) Argentina.

h) España.

i) Noruega.

j) Yugoslavia.

k) Francia.

l) Suecia.

m) Finlandia

n) Dinamarca.

o) Polonia.

p) Indonesia.

q) China.

r) Hong Kong.

**CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.**

**BIBLIOGRAFIA.**

## INTRODUCCION.

En el año de 1984 tuve la oportunidad de ingresar a colaborar en la Procuraduría Federal del Consumidor, aún antes de iniciar mis estudios profesionales en esta Universidad.

Mis actividades, durante poco más de ocho años de servicio, se desarrollaron en la Dirección General de Asuntos Jurídicos, en donde se me brindó la oportunidad de colaborar en todas las áreas que conforman esta unidad administrativa.

La variedad de asuntos en los que tuve conocimiento y en los que participé, me fueron provocando inquietudes respecto a la naturaleza jurídica de la Ley Federal de Protección al Consumidor y de la propia Procuraduría en donde laboraba. Muchas de estas inquietudes se disiparon al realizar los estudios correspondientes de Derecho Administrativo, Derecho Mercantil, Derecho Procesal, Amparo y otras materias vinculadas a lo anterior.

Sin embargo, al comprender en la teoría la naturaleza de la Ley y de la Procuraduría, surgió otra

inquietud, más importante, que motivó la realización de este trabajo: Los instrumentos jurídicos del Estado para la protección de la población consumidora (la Ley y la Procuraduría), no han sido comprendidos en su significado jurídico y en toda su trascendencia como promotores y protectores de la equidad en las relaciones de consumo, a nivel Federal, aún por los estudiosos de las materias relacionadas; por lo cual con esta tesis pretendo colaborar aunque sea en mínima porción al logro de este entendimiento por parte de nuestra sociedad.

Al iniciar la realización de este trabajo me percaté de que hay pocos estudios vinculados a la materia; de los encontrados, muchos corresponden al inicio de vigencia de la Ley, otros a aspectos particulares de la misma, algunos más forman parte aislada de estudios generales de las materias apuntadas. No existe, hasta donde se investigó, un estudio que contemple integralmente los aspectos fundamentales del tema, en donde se incluyan, además de los aspectos teóricos, la realidad práctica del mismo, y sobre todo, se señalen propuestas de solución a la problemática relacionada con los actos de Autoridades y gobernados, involucrados en el mundo económico que rige el Derecho de Protección al Consumidor.

Considero que con el temario expuesto en este trabajo se cubren los aspectos arriba señalados, lo que

someto a la consideración del Honorable Jurado que evaluará este modesto trabajo.

Es necesario señalar que para la elaboración del mismo se ha recopilado información cuya fuente principal es la experiencia de toda la Procuraduría Federal del Consumidor, la que se recoge con mayor intensidad en la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría, que es la unidad administrativa en donde, derivado de sus atribuciones propias, se tramitan prácticamente todo tipo de asuntos en los que interviene la Institución.

De esta suerte, por ejercicio de la función de resolver recursos de revisión se estudian los asuntos en diversas etapas de los procedimientos, mismos que se analizarán en el Capítulo Segundo de esta tesis. Igualmente, corresponde a esa unidad administrativa intentar sostener la validez de los actos de los funcionarios de la Procuraduría que son impugnados ante el Poder Judicial y ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

También es facultad de esta Dirección el coadyuvar con la Representación Social en caso de que de la relación contractual entre proveedores y consumidores se desprenda la posible comisión de un delito.



El representar al Procurador Federal como titular de las relaciones de trabajo entre la Procuraduría y sus trabajadores ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, también corresponde a la citada unidad.

Como otra función básica, la misma es la encargada de emitir criterios generales de normatividad Institucional; asimismo, es la dependencia responsable de atender la consultoría tanto interna como externa, complementándose todo lo anterior con la función de realizar la compilación de disposiciones y estudios vinculados a las funciones propias de la Procuraduría.

Por virtud de lo anterior la fuente de información indicada es sin duda una de las más ricas para el propósito del presente trabajo.

El estudio que se presenta tiene una estructura que permite, primero, entender la Ley de Protección al Consumidor, incluyendo desde la exposición de motivos, hasta sus últimas reformas.

Pero no es suficiente señalar el esqueleto de un cuerpo legal; por ello un apartado se refiere a lo que se consideran los artículos más relevantes de ella por lo que hace a los bienes jurídicos que tutela cada uno o un conjunto de éstos, lo que permite tener una visión más amplia de su verdadero significado social.

En la primera parte, también se analiza el Reglamento del Capítulo Octavo del ordenamiento señalado, instrumento que, con las observaciones que se formulan, viene a completar este marco jurídico, permitiendo que la Procuraduría actúe con un soporte legal.

Con estos temas se conjunta el primer capítulo que he titulado "Los Elementos Jurídicos de la Protección al Consumidor en México".

En el segundo capítulo se formula un análisis de los procedimientos administrativos que contiene o contempla la Ley, dirigidos a solucionar conflictos; procedimientos que por excelencia son los que se brindan en las áreas de servicios al consumidor de la Institución y más concretamente, la conciliación, el arbitraje y la declaración, vía resolución administrativa de violaciones a la Ley.

A este respecto conviene aclarar por lo que hace a la resolución administrativa, que la misma, según se plasma en la Ley, no es por naturaleza resolutoria de conflictos sino declarativa y sancionadora, sin embargo, en la práctica administrativa sí constituye un efectivo medio de resolución de conflictos como se precisará en el apartado correspondiente.

La aprobación y registro de contratos de adhesión tiene una función preventiva en las relaciones de consumo; el procedimiento respectivo se analiza también en el subtema correspondiente.

El procedimiento en materia de inspección tiene por objeto evitar prácticas ilícitas en la comercialización de productos y servicios sujetos a control en sus precios por decisión de la autoridad competente o por acuerdo de los sectores productivos y comerciales con las propias Autoridades; al cumplirse este objetivo, se evitan conflictos generados por carestía, acaparamiento, violación de precios, etc., motivo por el cual se justifica su inclusión en este capítulo.

No se quiso dejar pasar la oportunidad de analizar el procedimiento que se sigue en la resolución de recursos administrativos que promueven los particulares contra actos emitidos con fundamento en la Ley analizada; por ello se incluye un subtema que se aboca al estudio del Capítulo Décimo Tercero de la Ley, en donde se contempla la existencia, requisitos y tramitación del recurso de revisión.

En este mismo capítulo se señalan las propuestas de reforma al texto legal para mejorar la impartición de justicia en esta materia; debo aclarar que gran parte de

estas propuestas fueron tomadas de diversas reuniones de trabajo de lo que fue la Comisión Jurídica de la Procuraduría en la que honrosamente fungí como secretario, y donde intervinieron servidores públicos capaces, quienes aportaron sus experiencias, sus conocimientos y sobre todo su deseo de mejorar los servicios que brinda la Procuraduría.

En alguna ocasión se solicitó al área jurídica donde colaboraba, que se realizara un estudio de las legislaciones de otros países en materia de protección al consumidor; para el efecto se solicitó el apoyo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de la Subdirección de Asuntos Consulares, la que gradualmente durante más de seis meses fue remitiendo documentos de países de prácticamente todo el mundo, relacionados con la materia, obtenidos por nuestras Embajadas y Consulados.

El trabajo solicitado se olvidó y toda la información se destinó a la biblioteca de la Procuraduría.

Al recopilar la información para este estudio, consideré que dicho acervo es muy valioso, digno de un análisis serio y profundo y que a la vez, enriquecería este trabajo pues permite una comparación a nivel internacional para determinar el grado de avance de

nuestra legislación en la materia, tal es el motivo de su inclusión en el capítulo tercero de esta tesis, debiendo reconocer que parte de ese valioso material aún no ha sido analizado, principalmente por problemas de traducción. En la bibliografía se hacen las aclaraciones, según el caso, de cómo se obtuvo la traducción de esta información.

El trabajo finaliza con unas conclusiones y algunas propuestas. Las primeras inferidas a lo largo del desarrollo de los temas y clasificadas por orden de importancia e intentando una congruencia con el orden de los temas estudiados. Las segundas tienen la intención de ampliar y fortalecer la figura jurídica y operativa de la Ley y de las Instituciones que regula.

Es esta la conformación de un trabajo de tesis que, se insiste, pretende ampliar los conceptos generales del tema, Derecho de Protección al Consumidor, que me parece apasionante. Deseo que lo aquí expresado pueda cumplir, primero, con los requisitos de aprobación que el Síno do estime aplicables y segundo, que su texto permita comprender la importancia de la materia que día a día cobra mayor relevancia ante un mundo cambiante, sobre todo en los aspectos económicos.

Solicito a quienes intervengan en la revisión de este trabajo, su comprensión por los errores jurídicos o gramaticales que pudieran encontrar.

Finalmente deseo dejar clara constancia que el presente texto es una modesta forma de expresar mi gratitud a esa Institución que tanto influyó en mi formación profesional así como a todos los servidores públicos que la conforman y conformaron, de quienes recibí conocimientos, experiencias y lo más valioso: su amistad.

## CAPITULO I. LOS ELEMENTOS JURIDICOS DE LA PROTECCION AL CONSUMIDOR EN MEXICO.

### 1 . ANTECEDENTES DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

Como se indica reiteradamente en la exposici3n de motivos de la iniciativa de Ley, formulada por el Titular del Ejecutivo Federal en 1975, la misma es un instrumento jur3dico destinado al equilibrio en las relaciones de consumo.

Efectivamente, este cuerpo normativo es el resultado, junto con otras acciones, de una pol3tica del Estado Mexicano tendiente a responder a un reclamo cuyos antecedentes ya eran a3ejos; los esfuerzos de la econom3a nacional, iniciados d3cadas antes a la de los a3os setentas, fortalecieron en una medida considerable la estructura empresarial y comercial en M3xico, sin embargo, no debemos dejar de recordar que la econom3a en nuestro pa3s, eminentemente apegada al sistema liberal, fue generando una marcada diferenciaci3n entre los grupos sociales. No se puede ocultar la existencia, mayormente en la actualidad, de clases sociales perfectamente marcadas con base en el poder econ3mico que detentan.

En el periodo gubernamental de los a3os 1972 a 1976, el Titular del Poder Ejecutivo Federal, impuls3 una pol3tica perfilada a la creaci3n de figuras jur3dicas y sociales que se incorporaron al Derecho Social, y que

desde luego, tienen su fundamento en los principios rectores de la Constitución Federal.

Antes del inicio de vigencia de la Ley que se comenta, ya se habían materializado varias de las creaciones comentadas: elevación de precios de garantía en los productos agrícolas; decreto de fijación de precios por variación de costos; establecimiento del Fondo Nacional de Garantía y Fomento al Consumo de los Trabajadores (FONACOT); iniciación de cooperativas de consumo; tiendas sindicales y obrero-patronales; creación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO); entre otras.

Vemos así como se desarrolló en esa época la política referida, destinada en su conjunto, al fortalecimiento del poder adquisitivo de las clases trabajadoras y mayoritarias.

Como atinadamente se señala en el proyecto de iniciativa de Ley, todo lo señalado no era suficiente; para cumplir cabalmente este objetivo era necesario, diríamos indispensable, dar a la población consumidora, que de hecho es toda la sociedad, la posibilidad real de enfrentar un acto comercial, cualquiera que éste fuera, en condiciones de igualdad, seguridad, respeto y legalidad, pues tampoco se pasó por alto en la iniciativa de Ley el señalar que el desequilibrio económico ya



comentado, generó una serie de prácticas ilegales del comercio organizado a nivel nacional.

Con claridad se precisa en la iniciativa analizada que la Ley buscó y busca la corrección de vicios y deformaciones del aparato distributivo, así como impulsar la actividad productiva por la ampliación del mercado interno. Critica con acierto esta iniciativa a la doctrina liberal de la economía que expresa que el consumidor dicta las normas del mercado; esto lo hace al indicar que en los países de tradición colonial, como el nuestro, los mecanismos de producción y distribución tienden al monopolio.

También se abunda en el reconocimiento de que los modernos sistemas de comercio alcanzan a un solo sector privilegiado, y que éstos no habían logrado corregir el aparato distributivo, acentuándose un predominio sobre un público consumidor cautivo.

Asimismo, se explica en su exposición que las disposiciones jurídicas, protectoras del consumidor, eran en ese tiempo un fenómeno naciente, característico a nivel mundial, sobre todo en países con economía de mercado; algunas legislaciones vinculadas al tema serán analizadas más adelante en este trabajo.

Se anuncia, desde su iniciativa, que la Ley tiene un carácter innovador; que su objetivo, como ya se apuntó, es trasladar al ámbito del Derecho Social, la

regulación de aspectos importantes de la vida económica, en particular de actos de comercio, que tradicionalmente habían sido regulados por normas de Derecho Privado.

Considero importante resaltar en esta breve sinopsis de antecedentes, que anteriormente al proyecto de Ley y su iniciativa, en el año de 1973, el Partido Acción Nacional presentó al Congreso de la Unión, un proyecto de iniciativa de Ley con el que se pretendía la creación del Instituto Nacional del Consumidor.

El proyecto señalado se justificó con los argumentos de que el Estado, en el proceso económico, había descuidado el área del consumo; que era indispensable su intervención para que existieran mecanismos legales de orientación, defensa y educación de los consumidores a fin de hacer rendir más el presupuesto familiar con el mismo nivel de ingreso.

Dicho proyecto originó una inquietud en el aparato legislativo pues el Partido Político señalado dio pie a una investigación profunda de los aspectos de protección al consumidor, incluso a nivel internacional. Los Diputados de la fracción parlamentaria panista, en sus intervenciones en tribuna reseñaron casos nacionales y extranjeros de ejemplos en los que repercutiría esta legislación, como son casos de seguridad en el uso de productos, ventas a crédito y otros más.

El proyecto comentado no prosperó en su momento, sin embargo, fue un primer paso concreto en lo que a la postre se convirtió en la legislación nacional de protección al consumidor; incluso algunos aspectos de este proyecto fueron contemplados en el texto inicial de la Ley, principalmente en lo que se refiere a la estructura y funciones del Instituto Nacional de Consumidor.

Es también importante destacar el fundamento Constitucional de la Ley; en la exposición de motivos se precisa que este ordenamiento tiende eminentemente a la equidad en las relaciones de consumo a través de la protección al consumidor; que los actos que regula son esencialmente actos de comercio, y precisamente de estas premisas surge el fundamento Constitucional de la Ley.

Efectivamente, el Congreso de la Unión, por disposición de la fracción X del artículo 73 de la Constitución Federal, es el Organó facultado para legislar en materia de comercio, bien jurídico tutelado por la propia Ley al pretender la equidad en las relaciones de consumo, a través de la protección a la parte de ésta denominada consumidor, a la que se considera según los antecedentes explicados, la parte débil del vínculo jurídico en cuestión.

Este es el fundamento Constitucional "técnico"; pero existe otro, más profundo, que es el que inspira a

las normas del Derecho Social y se refiere a la protección jurídica integral de las clases consideradas desprotegidas, para buscar un desarrollo social equitativo donde el interés de estas mayorías no quede supeditado al de una minoría que por factores eminentemente económicos, pueda inclinar a su favor las interrelaciones de estos grupos; ejemplo de lo anterior es el Derecho Laboral que regula el Apartado A del artículo 123 de la Constitución de la República.

Tales señalamientos son los que sirvieron de antecedentes a la Ley que en este trabajo se pretende analizar; acción que tiende, como se expresó en la introducción, a estudiar los aspectos que en la vida práctica, desde hace dieciséis años, se han constituido en los aspectos fundamentales del Derecho de Protección al Consumidor en México.

## 2. ESTRUCTURA Y ANALISIS DE LOS PRECEPTOS FUNDAMENTALES DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

Después del breve análisis de los antecedentes que influyeron en la conformación de la Ley Federal de Protección al Consumidor conviene intentar destacar la estructura y los preceptos más importantes de este ordenamiento, con lo cual se pretende coadyuvar para que estas normas sean consideradas dentro de la perspectiva y

estructura del Derecho Administrativo, Social y Mercantil, a los que pertenece esta disciplina.

Actualmente, la Ley Federal de Protección al Consumidor se conforma por noventa y ocho artículos más tres artículos bis (29, 57 y 59 bis), con cinco transitorios originales y nueve transitorios derivados de diversos decretos de reformas y adiciones, correspondiendo cuatro al decreto del 29 de diciembre de 1981, tres al del 7 de febrero de 1985, uno al del 12 de enero de 1988 y uno más al del 29 de diciembre, también de 1988; aquellos transitorios de mayor relevancia serán analizados cuando se profundice en la problemática que regularon.

Los noventa y ocho artículos más los bis señalados que integran la Ley, se agrupan en trece capítulos, que en orden de presentación son los siguientes:

Capítulo Primero: Definiciones y Competencias, artículos 1° a 4°.

Capítulo Segundo: De la Publicidad y Garantías, artículos 5° a 19.

Capítulo Tercero: De las Operaciones a Crédito, artículos 20 a 29.

Capítulo Cuarto: De las Responsabilidades por Incumplimiento, artículos 30 a 38.

Capítulo Quinto: De los Servicios, artículos 39 a 45.

Capítulo Sexto: De las Ventas a Domicilio, artículos 46 a 49.

Capítulo Séptimo: Disposiciones Generales, artículos 50 a 56.

Capítulo Octavo: Procuraduría Federal del Consumidor, artículos 57 a 66.

Capítulo Noveno: Instituto Nacional del Consumidor, artículos 64 a 75.

Capítulo Décimo: De la Situación Jurídica del Personal, artículos 76 a 77.

Capítulo Décimo Primero: Inspección y Vigilancia, artículos 78 a 85.

Capítulo Décimo Segundo: Sanciones, artículos 86 a 90.

Capítulo Décimo Tercero: Recursos Administrativos, artículos 91 a 98.

Como ya se anticipaba en el tema precedente, la legislación civil y mercantil mexicanas postulan la libertad de contratación sobre la base de la autonomía de la voluntad y una supuesta igualdad entre las partes celebrantes. Estas se obligan en la extensión, forma y términos que hayan estipulado en el contrato, cuyo contenido, salvo alguna disposición obligatoria, libremente determinan.

Los principios señalados que forman las normas que regulan la contratación civil y mercantil, no recogen una realidad; no se puede pensar en libertad de contratación, ni en la autonomía de la voluntad, ni en igualdad entre las partes, en las transacciones que masivamente se realizan entre los proveedores y consumidores que especifica la Ley que se analiza.

Estos últimos, aunque más numerosos, actúan aislada, individualmente; los otros generalmente, poseen el suficiente y en ocasiones desproporcionado poder económico que les permite imponer sus condiciones, sin posibilidad de acción y discusión por la contraparte, en todos los órdenes, sean éstos de suministro del bien o servicio, su calidad, su precio, su regulación contractual, etc. Esta situación trae como consecuencia que, en la práctica, el único derecho del consumidor estriba en contratar o dejar de hacerlo.

Dentro de la sociedad existen diversas clases o grupos delimitados que, por su debilidad relativa frente a otro u otros, ameritan una especial protección jurídica. En el caso concreto del derecho de los consumidores, sin embargo, encontramos una situación peculiar, puesto que todos, aislada o colectivamente, somos en un momento dado, consumidores, a diferencia de otras ramas o manifestaciones del Derecho Social. En efecto, el industrial o el prestador de servicios, la propia administración pública, trabajadores y empresarios, todos, en suma, requerimos para su utilización final o para su transformación, el adquirir bienes o que nos proporcionen servicios. No obstante ello, una persona será principal o habitualmente, consumidor o proveedor, según la actividad que desarrolle o el papel que desempeñe en sus relaciones jurídicas.

Para regular adecuadamente la realidad someramente expuesta, la Ley Federal de Protección al Consumidor debió estructurar sus propios principios rectores, que podríamos sintetizar en tres: el de heteronomía de la voluntad, el de honestidad y el de equidad.

Rompe esta legislación con el principio civilista de la autonomía de la voluntad, adoptando el de heteronomía al establecer en su artículo primero, que sus disposiciones son irrenunciables por los consumidores. No tendrán por lo tanto, efecto las estipulaciones, por libre y deliberadamente que se hayan aceptado, que no se ajusten a los mínimos establecidos en la Ley.

La irrenunciabilidad se impone únicamente a los consumidores; es evidente que un proveedor puede legítimamente, celebrar con los consumidores contratos que contengan disposiciones todavía más favorables que las que establece la Ley.

Por ejemplo, sería desde luego válido, que el periodo de reflexión en el caso de ventas a domicilio se ampliara a un mes, etc. En este sentido la Ley consagra derechos mínimos de los consumidores sin que ninguna de sus disposiciones impida que obtengan mayores beneficios.

Si bien el principio de equidad se observa en la Ley entera, y, en mucho, se superpone y combina con el de honestidad, aparece marcadamente en diversos preceptos,



sobre todo en los artículos 6º, fracción III, 19, párrafos tercero y cuarto, 22, 29, 34, párrafos primero y tercero, 36, 59, fracciones VIII y X, y, de modo muy destacado, en el artículo 63.

La Ley pretende que las relaciones entre proveedores y consumidores se lleven a cabo en condiciones tales que ninguna de las partes soporte cargas o asuma obligaciones desproporcionadas o inequitativas. Como ejemplo se puede señalar la disposición del artículo 34, en el sentido de que el vendedor o fabricante podrá rehusarse a satisfacer una reclamación cuando el producto ha sido usado en condiciones distintas a las normales, o si ha sufrido un deterioro irreparable por causas atribuibles al consumidor.

No porque su título sea el de Protección al Consumidor podría la Ley admitir situaciones que resultaran ser injustas para los proveedores, aunque, inequitativamente, significaran una ventaja o beneficio para el consumidor.

Es con mucho, más importante hacer referencia al que, a falta de más exacta denominación, hemos llamado principio de honestidad. Si por tal entendemos lo que es razonable y justo, podemos afirmar que fue preocupación fundamental del Legislador que los consumidores reciban, en cualquier hipótesis, un trato honesto, es decir, según

los más depurados postulados de la ética mercantil, tal como se puede esperar de quien actúa conforme a una recta conciencia.

Por lo tanto, tiene el consumidor cuatro derechos fundamentales inmersos en este cuerpo legal, a saber: 1) el de ser informado veraz y suficientemente sobre las características del producto o servicio que pretende contratar; 2) el de conocer previamente los pormenores completos de la operación que va a realizar; 3) el de recibir el bien o servicio tal como fue estipulado; y, 4) el de que se respete su integridad física, intelectual y moral.

Los cuatro derechos señalados, son a su vez, manifestación de los principios constitutivos del de honestidad, y han sido llamados respectivamente: principio de veracidad, principio de transparencia, principio de exacto cumplimiento y principio de dignidad integral.

El principio de honestidad es vertebral en el ordenamiento que analizamos, y la necesidad de su incorporación surgió sin duda de las viciadas y preexistentes prácticas comerciales.

Así, al analizar los preceptos más importantes de la Ley, sin dificultad alguna se encuentra, en todos y cada uno de los casos, que el propósito de la disposición

de que se trate, persigue el corregir una conducta no honesta extendida entre un gran número de proveedores.

En materia de veracidad, por ejemplo, para actuar deshonestamente no se requiere el engañar deliberadamente al consumidor, basta el no proporcionarle la totalidad de la información conducente para una adecuada selección; en materia de transparencia de una operación a crédito, no es suficiente que el adquiriente conozca el monto de los abonos a cubrir, requiere también saber la cantidad total de dinero que tendrá que erogar por el bien o servicio que se trate, etc.

Es imposible por lo tanto, para analizar la Ley, ignorar las actitudes deshonestas que acostumbraba adoptar, antes de la vigencia de la Ley, una considerable proporción de proveedores.

Antes de entrar al análisis de disposiciones en particular, es preciso hacer las siguientes aclaraciones.

En primer lugar debe subrayarse que esta Ley no constituye una legislación con plenitud de autonomía dentro del orden jurídico mexicano, ni tampoco es una recopilación de las normas que rigen las relaciones entre proveedores y consumidores. Sus disposiciones, salvo algún caso de excepción, no derogan sino modifican y complementan las aplicables de la legislación civil, y

sobre todo mercantil, siendo un cuerpo legal perteneciente al Derecho Administrativo.

Más aún, doctrinalmente existe un consenso general en el sentido de que las normas de protección al consumidor forman, sustancialmente, parte del Derecho Mercantil. Si para efectos de su análisis teórico se pueden estimar como relativamente independientes, es tan solo por las características que tienen de Derecho Administrativo y Social y que no poseen las demás que configuran el derecho Mercantil.

La participación, con carácter normativo y, principalmente, tutelar de Organos del Estado, típica de ordenamientos ubicados dentro de estas ramas del Derecho, existe en la Ley de Protección al Consumidor, pero solo excepcionalmente en la legislación común. Sus principios rectores son, también, por necesidad, distintos y su estructura diversa.

Por otra parte, al elaborarse esta Ley, se procuró que, hasta el máximo posible, estuviera redactada en términos sencillos y comprensibles para todos, prescindiendo, por lo tanto, de tecnicismos que dificultaran su manejo por los sujetos a que ella se refiere.

Este propósito obligó a que se incorporaran definiciones e incluso vocablos poco usuales en la

legislación, procedimiento que prefirió el legislador a pesar del riesgo de la crítica.

Con la finalidad de que la Ley cubriera las situaciones más típicas y, sin necesidad de recurrir regularmente a normas complementarias, pudiera ser utilizada de manera directa e integral por la mayoría de la población, se optó por incorporar ciertas disposiciones vigentes, especialmente importantes a pesar de que formasen parte de otros cuerpos legales, tal es por ejemplo, la prohibición del pacto de anatocismo (interés compuesto) que, a pesar de encontrarse en la legislación común se reitera en el segundo párrafo del artículo 23 de esta Ley.

Aunque contiene disposiciones típicamente mexicanas, acordes a la idiosincrasia y prácticas nacionales, al formularse la Ley de Protección al Consumidor se aprovechó, no necesariamente para incorporarla, la experiencia legislativa extranjera sobre la materia, principalmente la de Francia, Suecia, Venezuela y Estados Unidos, sobre las que se tratará en el capítulo tercero de este trabajo. Cabe, no obstante, destacar desde ahora que en ninguno de estos países existe a la fecha, una legislación integral como lo es la mexicana, lo que explica, al menos en parte, el interés que su promulgación suscitó en los ambientes jurídicos especializados.

Como ya se apuntaba, la fracción X del artículo 73 Constitucional otorga al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de comercio. En ejercicio de ella se aprobó la Ley Federal de protección al Consumidor que tiene, así, carácter Federal. Si bien esta característica implica que sus disposiciones tendrán vigencia en toda la República (artículo 1º), también apareja relevantes limitaciones por lo que a su contenido toca; en efecto, a pesar de su importancia social, la Ley no cubre a nivel Federal la materia de arrendamiento de inmuebles, y en el Distrito Federal, donde sí hay competencia para regular estos supuestos, lo hace limitadamente al arrendamiento destinado a casas-habitación, todo lo anterior con base en lo que preceptúa el artículo 124 de la Propia Constitución, al señalar que la facultad de legislar en esta materia corresponde a las legislaturas de cada Estado Federado. Por igual razón queda excluida la compra-venta de inmuebles cuando es realizada por individuos particulares, aunque no cuando el vendedor es comerciante.

Tampoco regula la Ley la prestación de servicios profesionales, por lo que toca a éstos con exclusividad, ni los que se prestan en virtud de una relación laboral ya que en estos casos existe legislación específica al igual que los casos del servicio de banca y crédito (artículo 4º).

Con las excepciones señaladas caen dentro del ámbito de la Ley todo suministro de bienes o prestación de servicios a consumidores.

En virtud de la diversidad de actividades que regula, y a fin de uniformar la terminología de su articulado, la Ley establece ciertas definiciones necesarias:

Son proveedores y, por lo tanto, están obligados al cumplimiento de la Ley, los comerciantes, industriales, prestadores de servicios, así como las empresas de participación estatal, los organismos descentralizados e incluso los Organos del Estado, en cuanto desarrollen actividades de producción, distribución o comercialización de bienes y servicios a consumidores. Además, por virtud de adiciones posteriores a su iniciación de vigencia, son también proveedores para efectos de este cuerpo legal, los arrendadores de bienes destinados para vivienda en el Distrito Federal, y en materia de inmuebles se precisa que tendrán la calidad de proveedores los fraccionadores y constructores de viviendas o cuando otorguen el derecho de uso de inmuebles por temporalidades a consumidores, cualquiera que sea la denominación del contrato correspondiente; esto último es un fallido intento para englobar los contratos de tiempo compartido al ámbito de la Ley (artículos 2, 3° y 3° bis ).

Consumidor es para efectos de la Ley, quien contrata, para su utilización, la adquisición, uso o disfrute de bienes o la prestación de un servicio. Considero que el definir al consumidor así significa adoptar una posición frente a la polémica sobre si la legislación debe tutelar únicamente al "consumidor final" o también al "intermedio".

La Ley optó por proteger a ambos, es decir, a quien utiliza un bien hasta su extinción, verbigracia, los alimentos, y a quien lo emplea para su transformación, como hace un industrial con la materia prima que le proporciona algún proveedor. Lógicamente no se entiende por consumidor a quien se limita, en funciones de mera intermediación, a adquirir un bien sin hacerlo objeto de transformación alguna, para suministrarlo, a su vez, a los consumidores. Por lo tanto, el comerciante, en cuanto tal, no queda protegido por la Ley, salvo el derecho de repetir contra el fabricante (artículo 36).

Por último, es comerciante no solo quien hace del comercio su ocupación habitual, sino también quien aunque sea accidentalmente, realiza un acto de comercio, cuando el objeto de éste sea la compra-venta o arrendamiento de bienes muebles o la prestación de servicios, distintos a los que excluye la propia Ley, ya mencionados.



Es en los artículos 5º a 13 y en los 33, 39 y 42 donde con mayor énfasis resalta el principio de veracidad.

Todas estas disposiciones tienen como finalidad el garantizar que el consumidor, incluso antes de obtener el bien o servicio, esté adecuadamente informado sobre los aspectos relevantes del mismo, por una parte, y, por la otra, no sea engañado sobre sus características, calidades o circunstancias.

Además estos preceptos consagran la obligación del proveedor de actuar conforme a la verdad y, como consecuencia ineludible, cumplir estrictamente con lo ofrecido.

De esta suerte se dispone que la publicidad será veraz y proporcionará al presunto consumidor todos los datos necesarios para el adecuado conocimiento del producto o servicio de que se trate.

Evidentemente no se impone al proveedor la obligación de informar al público en general sobre las características estrictamente técnicas del objeto en cuestión; lo que se pretende es que el consumidor reciba la información necesaria para que pueda decidir contratar o no y en su caso, obtenido el objeto, disponga de todos los elementos cognoscitivos para su adecuada utilización.

La Ley, por tanto, obliga a que se proporcione al consumidor la información veraz y suficiente respecto al producto o servicio; que se le adviertan sus peligros potenciales, que se le instruya sobre su adecuada utilización, que se le precisen las garantías que lo amparan contra eventuales desperfectos, los términos y procedimientos para hacerlas valer, en su caso y, en general, sobre todas las características que puedan tener relevancia.

No basta la suficiencia de la información, ésta debe ajustarse estrictamente a la verdad. Consecuentemente, se obliga a que al consumidor se le haga saber si tiene deficiencias o desperfectos, si está reconstruido o reparado, y se impide que, en la publicidad del producto o servicio se le adjudiquen características falsas o que puedan hacer incurrir en error al consumidor.

Ejemplo de esto está en la prohibición de la anteriormente extendida práctica de indicar que un producto es de "calidad de exportación", o destinado a ésta. Además de la falsedad que generalmente implicaba, tal mención agravaba al consumidor nacional, pues significaba que los productos de mejor calidad se destinaban al comercio externo.

La Ley no se limita a exigir la veracidad en lo que respecta a los productos o servicios nacionales, sino

que se extiende a los provenientes del extranjero, estableciendo que hay solidaridad entre las filiales, sucursales o representaciones de empresas extranjeras y éstas, para efectos de responsabilidad frente a los consumidores.

Naturalmente, estas disposiciones afectan la publicidad de los productos o servicios. El anunciante deberá tener especial cuidado para evitar engañar o hacer incurrir en error al potencial consumidor y, asimismo, proporcionarle la información suficiente.

Para facilitar el cumplimiento de la Ley, ésta otorga a los anunciantes la posibilidad de recurrir a la Autoridad competente, en solicitud de dictamen previo a la publicidad que se pretende realizar. Esta opinión establecerá si la pretendida publicidad cumple con lo que la Ley exige y, además, trae como consecuencia el que, quien la obtenga, quede exento de responsabilidad frente a quien se considere en error.

Salta a la vista que esta posibilidad legal es de especial importancia principalmente en el caso de ciertos productos o servicios, y a este respecto es de señalarse que para no dejar al anunciante en situación de incertidumbre o inseguridad jurídica, la propia Ley dispone que la Autoridad dictaminadora deberá resolver en un plazo de 45 días sobre la publicidad propuesta, en caso contrario la misma se considerará aprobada.

Para asegurar la veracidad y suficiencia de la información que se proporciona a los consumidores, se otorgan a las Autoridades administrativas, importantes facultades.

El artículo 6° señala (parafraseado) que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, podrá obligar a que, en los productos que determine, se señalen los elementos, materiales, sustancias o ingredientes de que estén hechos, así como su peso, propiedades o características, asimismo, las instrucciones para la utilización y conservación del producto.

Igualmente, para asegurar la eficacia de las garantías, podrá establecer las normas y procedimientos a que ellas deberán someterse. Con este propósito, reiteradamente, la Ley señala que la Secretaría aludida o la Dependencia competente, conforme al artículo 11, podrá fijar las bases mínimas que deberán contener las pólizas de garantía.

So pretexto de plena veracidad, sería improcedente que un proveedor pretendiera cumplir sus obligaciones de "informar" con una serie de datos confusos e ininteligibles, por ello existe obligación (artículo 7°), de que la publicidad y demás datos sean en idioma español y en términos comprensibles, también conforme al sistema general de unidades de peso y medida. Solamente en los casos de productos destinados a la

exportación, previa autorización, se permite emplear términos de uso del país al que está destinado el producto, y ello significa también una tutela a los consumidores extranjeros.

La consecuencia jurídica de la falta de veracidad queda establecida en el artículo 8º; es causa de responsabilidad por los daños y perjuicios que se ocasionen.

Cuando existe falta de veracidad por parte de algún proveedor, la Autoridad puede ordenar que se suspenda la publicidad respectiva e incluso, exigir al anunciante que a su costa se realice la publicidad correctiva conducente, lógicamente, el efecto que se pretende es que la nueva publicidad corrija los efectos negativos causados por la original. Como se pudieron ya haber causado daños, el precepto presupone la posibilidad de exigir responsabilidad.

En materia de veracidad, son caso de especial atención los productos y servicios peligrosos; es latente la posibilidad de que el consumidor ignore estar haciendo uso de ellos. Lamentablemente han sucedido múltiples accidentes por falta de las advertencias conducentes. Por virtud de lo anterior, la Ley exige que el consumidor esté informado sobre el peligro potencial de un producto o servicio y los procesos para eliminar o por lo menos disminuir esta peligrosidad.

En algunos casos, ejemplo los explosivos, es notoria la peligrosidad del producto, pero en muchos más esta peligrosidad no es notoria, por ello la Autoridad, con base en elementos técnicos, determinará el indicado grado de peligrosidad, (artículo 9°).

La Ley, por tanto, dispone que en los productos peligrosos, o en instructivo anexo a ellos, deberá proporcionarse al consumidor la información necesaria para que su empleo se realice con la mayor seguridad posible; en todas las hipótesis expuestas la Autoridad (artículo 13), está facultada para señalar la manera en que deberá advertirse esta circunstancia.

Lo expuesto es aplicable en lo conducente a los servicios. Toda Autoridad Federal puede, en su ámbito de competencia, hacer la declaratoria de que un producto o servicio es peligroso y, en consecuencia, deben cumplir con los dispositivos analizados.

Las garantías son objeto de especial atención por la Ley, a ellas se refieren específicamente los artículos 6°, fracción II, 10, 11, 31, 33, 34, 35, 39 y 40.

Se entiende por garantía en un sentido amplio un sinónimo de obligación y responsabilidad y por lo que a Derecho del Consumidor se refiere, se identifica con la "garantía de los vicios", en virtud de la cual el proveedor está obligado a proporcionar al consumidor una posesión útil en el sentido de que la cosa vendida o

arrendada no debe tener menoscabos por vicios que la conviertan inadecuada para su uso de destino, según su naturaleza, o disminuyan considerablemente su utilidad. La Ley no solo emplea la expresión técnica de "vicios ocultos" sino que además, enunciativamente, señala las causales más frecuentes de reclamación (artículo 33).

Tratándose de garantías, se establece un doble sistema: el general, obligatorio en todos los casos, y el voluntario o convencional. El primero queda establecido en los artículos 33 y 34 de forma tal que el consumidor puede respecto de cualquier producto, reclamar la diferencia del mismo dentro del lapso de los dos meses siguientes a la fecha de adquisición, siempre que no se hubiere alterado sustancialmente éste por descuido de él.

El segundo, lo reconoce la Ley pero no lo impone, y sus términos y condiciones quedan incorporados en las pólizas que expidan los proveedores. El que se convengan garantías que excedan los mínimos legales es optativo, pero establecidas éstas, su cumplimiento es obligatorio.

Cualquiera que sea la naturaleza de la garantía en caso fundado de reclamación al vendedor o fabricante, deberá satisfacerla, por la reparación gratuita del bien o, si ello no es posible, mediante su reposición. De no poderse una u otra cosa, por la devolución de la cantidad pagada. En cualquier situación el consumidor afectado

tiene derecho, además, a ser indemnizado por los daños y perjuicios que se le hubieren ocasionado.

La mera lectura de los artículos citados hace saltar a la vista que los diversos supuestos de reclamación, son simplemente violaciones al principio de veracidad.

El artículo 40 extiende las disposiciones enunciadas a las reclamaciones derivadas de la prestación de servicios.

Aunque algunas de las maneras como se realizan, tales como, por ejemplo, los sorteos, ya estuvieran regulados por legislación vigente, la de Protección al Consumidor norma los mecanismos que, con el legítimo propósito de atraer clientela, son comercialmente utilizados y que se conocen con los nombres de "promociones" y "ofertas".

La Ley define como oferta el ofrecer al público productos y servicios en iguales condiciones a las que prevalecen en el mercado a precios rebajados o inferiores a los de éste; dicho en otros términos existe una oferta en los casos comúnmente llamados "baratas", "realizaciones" o "liquidaciones".

La promoción en cambio significa ofrecer al público bienes o servicios con el incentivo de proporcionar adicionalmente otro objeto o servicio de



cualquier naturaleza; lo que tipifica a la promoción entonces es ese incentivo adicional, ese algo extra que se añade sin cobro específico, al producto o servicio adquirido.

Estos obsequios adoptan diversas formas, el regalo de un producto en la compra de otro distinto, boletos para rifas o sorteos, vales o cupones para la adquisición de otras mercancías o cupones de descuento, también el obsequio de un producto o servicio no distinto al adquirido, etc.

Todo consumidor que reúna los requisitos establecidos es sujeto de la promoción u oferta, mientras subsista ésta. La Ley, así, permite que éstas sean no dirigidas al público en general, sino que puedan estar condicionadas al cumplimiento de ciertas condiciones o calidades por parte de los consumidores. Por lo tanto es lícito restringir una oferta o promoción a menores de edad, o limitar una promoción consistente en la adquisición de un bien determinado a quien haya comprado una cierta cantidad de mercancías.

Variante del ejemplo anterior es el consistente en establecer una rebaja en el precio de algún producto al consumidor que previamente haya adquirido mercancías distintas por cierta cantidad de dinero; esta modalidad muy extendida sobre todo en tiendas de autoservicio no rife con la Ley ni con la venta condicionada a que se

refiere el artículo 14 de la misma; este artículo prohíbe que se impida al consumidor adquirir un bien o servicio sin la adquisición de otro u otros. Esto es respuesta a la práctica abusiva que sobre todo en artículos de primera necesidad, seguían muchos comerciantes.

En el caso de la promoción que analizamos, en cambio, el consumidor está liberado de adquirir el bien a su precio normal, pero si desea obtener el descuento, debe haber comprado otras mercancías hasta por una predeterminada cantidad de dinero; esta hipótesis es el incentivo adicional que tipifica a la promoción y consiste en la posibilidad que se otorga al consumidor de adquirir el bien objeto de ella, a un precio menor a aquel que rige para todos los demás compradores.

La desigualdad real que existe entre los sectores sociales y la necesidad de que el poder público intervenga para garantizar, en beneficio de los grupos económicamente más débiles, la protección que por sí mismos no pueden darse, se manifiesta de modo especial en las operaciones a crédito en que se estipulan cláusulas y condiciones notoriamente injustas y lesivas para quienes no disponen de recursos suficientes para pagar de contado, o sea, para la inmensa mayoría de la población.

Los avances tecnológicos y los modernos sistemas de venta, sobre todo las operaciones a crédito, han traído como consecuencia que el consumidor de ayer,

aislado a un pequeño mercado local, ha sido llevado a ser un elemento del mercado masivo, sin posibilidad muchas veces de escoger a su proveedor.

La falta de adecuada información al acreditado y las condiciones frecuentemente inequitativas que se le imponían, orilló al Legislador a establecer las disposiciones contenidas en los artículos correspondientes al capítulo tercero de la Ley, que se refiere a todas las operaciones de crédito a favor del consumidor.

El proveedor está obligado a que en el contrato correspondiente se señalen con toda claridad los elementos de la operación, a saber: el precio de contado del bien o servicio que se trate, el monto de los intereses y la tasa a que se calculan, el total de los intereses a pagar, el monto y detalle de cualquier otro cargo que hubiere (apertura de crédito, administración, etc.), el número y periodicidad de los pagos a realizar, la cantidad total a pagar y el derecho a liquidar anticipadamente el adeudo.

La Ley dispone que los intereses podrán cobrarse exclusivamente sobre saldos insolutos, quedando prohibido, como se indica anteriormente, la capitalización de intereses y el cobro de intereses sobre intereses.

Para el cálculo de éstos no se permite que haya diferencia en el precio entre una operación a crédito y una de contado. Adicionalmente, el artículo 27 prohíbe que, bajo circunstancia alguna, se aumente el precio originalmente estipulado para la operación a plazo o con reserva de dominio.

El Código Penal castiga el delito de usura, pero al no tipificarlo hacía inaplicable el precepto correspondiente; el artículo 26 de la Ley que se comenta, complementa la disposición del ordenamiento penal al establecer qué debe entenderse por usura o ventaja usuraria.

Específicamente señala que existe lo anterior, y por tanto se configura el delito especificado, en los siguientes casos: 1) Cuando se estipula un interés superior al determinado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; 2) Cuando el interés moratorio exceda al máximo legal; 3) Cuando se incurra en el pacto de anatocismo (cobrar intereses sobre intereses o se capitalicen éstos); 4) Cuando se estipulen intereses calculados sobre una cantidad superior al saldo insoluto del crédito concedido, y 5) Cuando se exige por adelantado el pago de los intereses.

Al margen de la acción penal en estos supuestos, se genera obligación de devolver lo cobrado indebidamente e indemnizar por los daños y perjuicios ocasionados.

Lo dispuesto en los artículos 20 a 24 es también obligatorio para terceros distintos al proveedor, que concedan crédito al consumidor para el pago del bien o servicio, cuando se haya constituido garantía real sobre el bien de que se trate o se documente el crédito de manera que el acreditado pueda oponer excepciones personales o causales. Esta obligación, dispone el artículo 21, no surge cuando el acreditante es una institución de crédito.

Es deseable que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por sí o a través de la Comisión Nacional Bancaria, instruya o norme a las instituciones de crédito sobre el cumplimiento, respecto a sus diversas operaciones, vinculadas a la Ley de Protección al Consumidor.

Es importante hablar ahora sobre la manera de fijar intereses establecida en este cuerpo legal como facultad exclusiva de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial tratándose del otorgamiento de crédito a consumidores, facultad que se contiene en el artículo 22 de la Ley.

La Secretaría, para fijar los intereses normales y moratorios, está obligada a tomar en consideración la naturaleza o modalidad de los actos o contratos, las diversas ramas o actividades especiales del proveedor, la magnitud de los establecimientos, su potencialidad o

impacto en la vida económica y otras circunstancias relevantes; esto significa que la Secretaría podrá, al ejercer su facultad, hacer importantes distinciones; así, se podrá señalar un máximo de intereses tratándose de línea blanca, otro en materia de vehículos automotores, otro más para inmuebles, etc.; también será lícito que se acepten diferencias entre los grandes y pequeños comercios; es viable también que se establezcan parámetros diferentes entre proveedores de zonas fronterizas y los del interior, etc.

El propósito de esta disposición es claro, recoger normativamente lo que corresponde a una realidad que es una variabilidad de situaciones interrelacionadas, y procurar que, en sus operaciones recíprocas, prevalezca para ambos la equidad.

La Ley no se limita a reproducir, sino que amplía y perfecciona las disposiciones de Derecho Común para el caso de rescisión de un contrato de compra-venta en abonos de cualquier tipo de bienes, y al efecto, completa las reglas del Código Civil, señalando lo que recíprocamente deben restituirse las partes en este supuesto, lo que se cuantificará hasta el momento de suceder el evento y no antes, y en caso de contradicción mediante determinación pericial.

Importante innovación es la de dejar al comprador, en caso que haya incurrido en mora, tratándose

de contratos de compra-venta a plazo, en los que hubiere cubierto más de la tercera parte del precio, entre optar libremente por el pago del adeudo vencido o la rescisión del contrato (artículo 29). Con esto encontramos un ejemplo más del espíritu de equidad inmerso en todo el cuerpo de la Ley.

Por lo que se refiere a las ventas a domicilio, que se regulan por capítulo específico de la Ley, se debe aplicar tanto a bienes como a servicios, aunque los supuestos referidos a éstos sean excepcionales.

Se entiende por venta a domicilio, la que se propone a una persona física donde habita permanente o transitoriamente, o donde trabaja, (artículo 46).

Las disposiciones conducentes, por su especial naturaleza, no son aplicables a bienes perecederos pagados de contado.

Lo más importante y novedoso de este apartado de la Ley respecto a esta práctica mercantil es que el contrato correspondiente no se perfecciona sino hasta que hayan transcurrido cinco días hábiles a partir del momento de su firma. En tanto que no transcurra este lapso, llamado por la teoría "periodo de reflexión", el consumidor tiene la facultad de revocar su consentimiento y dejar por lo tanto sin efecto alguno el acto de compra, sin responsabilidad alguna.

Según lo que se señalará en el último capítulo de este trabajo, en el apartado correspondiente, este capítulo de la Ley es una adaptación, prescindiendo de algunos elementos, de la legislación vigente francesa.

Mediante esta figura, el consumidor no asume compromiso definitivo en tanto que no transcurra el término legal, cinco días en el caso de México, contados a partir de la fecha de firma del contrato; si durante este lapso el consumidor considera que el contrato no le conviene, por cualquier causa, o que no podrá cumplir con las obligaciones relativas al mismo, o simplemente no le agrada el bien, puede dejarlo sin efectos mediante comunicación fehaciente dirigida al proveedor proponente.

El Capítulo Séptimo de la Ley, titulado "Disposiciones Generales", es una agrupación de normas disímilas que regulan situaciones específicas, sin más relación entre sí que haber sido causa de molestias para los consumidores.

Así, se dispone que, no de oficio sino a petición de parte interesada, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial sancionará a quien haga publicar, en cualquier medio masivo de comunicación, aviso alguno, por su nombre, al consumidor con el propósito de hacer efectivo un cobro o exigir el cumplimiento de algún contrato. Antes de la vigencia de esta norma era frecuente la



práctica que ahora es sancionable administrativamente y que sin duda constituía una difamación.

En ciertas épocas y por causas varias, ha escaseado la moneda fraccionaria, lo que ha propiciado una práctica comercial que consiste en entregar al consumidor el saldo completo a su favor, lo que conocemos como "cambio" y a cambio de moneda reciben chicles, dulces u otras mercancías. Esta práctica la prohíbe el artículo 51.

El artículo 52, muy importante en la actividad práctica de las autoridades encargadas de la aplicación de esta Ley, especialmente la Procuraduría del Consumidor, es el que obliga al estricto cumplimiento de todas las circunstancias, plazos, fechas, modalidades, reservaciones, condiciones y demás aspectos respecto de los cuales se haya convenido la entrega del bien o la prestación del servicio.

Este artículo se vincula especialmente al siguiente que establece un catálogo especial de sanciones si el primero es violado reiterada o contumazmente por prestadores de servicios públicos (de concesión Federal, turísticos o de transporte), o de viajes, hoteles, restaurantes u otros análogos.

En estos casos, la Autoridad, además de la multa, puede imponer como sanción, la revocación de la concesión, licencia, permiso o autorización y, si fuera

el caso, la clausura temporal o definitiva del establecimiento.

Los artículos 53 y 54 contienen marcadamente el principio de dignidad e integridad comentados anteriormente. La parte medular del artículo 54 prohíbe una serie de conductas que, en sí mismas delictuosas, habían sido inexplicadamente toleradas por diversas Autoridades; ciertos establecimientos comerciales contaban con lo que se dio en llamar "cárceles privadas", donde ilegalmente se detenía a clientes, a veces solo "sospechosos" de haber cometido algún ilícito en contra del comercio, y donde se les vejaba y sometía a cuestionamientos e inspecciones degradantes.

Estas y otras conductas similares, quedan incluidas dentro de los delitos contra las garantías individuales y a pesar de su imperfecta tipificación en las normas penales, estos actos quedan incorporados, prohibiéndolos, en la Ley de Protección al Consumidor, y se establece además que los funcionarios o empleados de la negociación de que se trate, al acusar falsamente a algún consumidor, no solo quedan obligados a indemnizarlo por daños y perjuicios, sino que también deben reparar el daño moral generado.

Lógicamente lo anterior es sin perjuicio de que, en su caso, se instruya proceso penal a los responsables

del evento en caso de que hayan incurrido en algún hecho delictuoso.

Aunque se encuentran en otro capítulo de la Ley, existen dos preceptos que merecen ser comentados en este apartado de disposiciones generales. El artículo 42 hace ilícita la práctica que de hecho establezca dos precios para un mismo servicio, uno por su ofrecimiento al público en general, y otro a través de uno o varios intermediarios que de modo sistemático lo encarezcan.

Por otro lado, el artículo 44, basado en el principio de dignidad integral, prohíbe que los proveedores de servicios que ofrezcan éstos al público en general, establezcan preferencias y/o discriminaciones respecto a los solicitantes del servicio, tales como selección de clientela, reserva al derecho de admisión y otras prácticas similares, salvo causas plenamente justificables que afecten la seguridad o tranquilidad del establecimiento o que se funden en disposiciones de otros ordenamientos.

Este artículo, adecuadamente, incorpora dos importantes excepciones a la prohibición general, una consistente en que el servicio de que se trate sea ofrecido al público en general sin establecer requisitos para el solicitante y otra cuando se señala que si procede la negativa a otorgar el servicio cuando ésta se funde en disposiciones expresas de otros ordenamientos,

que aclaramos, no deben ser Federales. Ejemplo de lo anterior es el caso de que fundándose en un bando de policía de un municipio, se niege la venta de bebidas alcohólicas a un menor de edad.

Como se ha repetido constantemente, el consumidor debe ser protegido; ahora bien, dicha defensa está simultáneamente, a cargo del Estado y de los propios consumidores. Si el Estado no actúa, o los consumidores permanecen inamovibles, la defensa es ineficaz, diríase casi imposible. Conciente de ésto, el Legislador estableció un Organismo novedoso, de características únicas, la Procuraduría Federal del Consumidor.

Si bien de la sola lectura de la atribuciones que le otorga la ley se puede desprender su importancia, es conveniente apuntar algunos aspectos relevantes, sobre los que se abundará en otros temas subsecuentes.

La Procuraduría es definida por el artículo 57 de la Ley, que la crea, como un "Organismo Descentralizado de Servicio Social con funciones de Autoridad Administrativa, encargada de promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora...". De estos elementos se desprenden consecuencias muy importantes. Lo primero que salta a la vista es que la Ley rompe con conceptos de Derecho Administrativo al determinar que un organismo descentralizado, sin perder sus características inherentes, puede ser Autoridad.

Anteriormente, la doctrina mexicana, sostenía que no eran descentralizables las funciones de Autoridad, sino solo las técnicas y de fomento.

Respecto a que un organismo de estas características pudiera ser Autoridad no existía más que un precedente determinado, no creado por vía legislativa sino judicial, el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, que ha sido considerado Autoridad por el exclusivo efecto de ejercer facultades económico-coactivas.

En el caso de la Procuraduría era y es de suma importancia que tenga esta característica de descentralizada y de Autoridad; esto implica una autonomía relativa, que es necesaria, diríase indispensable, para que pueda ejercer con eficacia las atribuciones que le confiere la Ley. No se puede pensar que un Organó del Estado, cualquiera que sea su naturaleza, encargado de expedir justicia, dependa de alguna dependencia.

Para reforzar esta ideas citaré algunos autores que nos hablan de la descentralización y también de la desconcentración para comprender las diferencias entre estas figuras de la administración y entender porqué en el caso de la Procuraduría estamos ante un Organó descentralizado, que según se analizará, puede realizar a

su vez, algunas funciones desconcentradas con Organos propios.

Descentralización es "una forma jurídica en que se organiza la Administración Pública, mediante la creación de entes por el Legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, y responsables de una actividad específica de interés público" (1).

Para el maestro Gabino Fraga "consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía" (2).

Se distinguen de estas definiciones elementos importantes que son la independencia patrimonial y la ausencia de jerarquía respecto de la Administración Central, situación que es correcta tratándose de la Procuraduría del Consumidor, pues es indispensable que cuente con estos elementos para acometer adecuadamente los fines que le impone la Ley. No puede pensarse que es un organo desconcentrado pues éstos son "organismos dependientes de órganos de la Administración Central que prestan servicios o desarrollan acciones en distintas regiones del país y su objeto es doble: acercar la prestación de servicios y descongestionar al poder central" (3), caso en el que desde luego no se encuentra la Procuraduría.

Tampoco se debe olvidar que solo una Autoridad puede tener la atribución de velar por el cumplimiento de la Ley, incluso obligando a otras Autoridades.

Por todo esto, se critica, junto con los argumentos siguientes, el hecho incorrecto de sectorizar a la Procuraduría a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Acuerdo Presidencial del 17 de enero de 1977 y el Reglamento del Capítulo Octavo de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Respecto de este último ordenamiento se señala en el tema siguiente los motivos que generaron este hecho, respecto de lo primero se seguirán exponiendo diversos elementos para fundar la crítica a la sectorización del Organismo.

Consecuencia de ser Autoridad es el aplicar medios de apremio (artículo 66); estos pueden utilizarse en el ejercicio de todas las atribuciones de la Procuraduría, incluyendo, lógicamente, la de exigir a otras Autoridades el que le proporcionen datos e informes vinculados a su función (artículo 65). Esto también solo puede hacerlo quien tiene carácter de Autoridad.

Es importante subrayar la importancia que el legislador concedió a la autonomía de la Procuraduría; ésta tiene entre otras atribuciones, la de denunciar ante el superior jerárquico de la Autoridad responsable, los hechos que puedan no solo constituir no solo delitos y faltas, sino también negligencias u omisiones oficiales.

Esto significa que a manera de ejemplo contundente, podría presentarse acusación respecto de un Secretario de Estado ante el propio Presidente de la República.

Cabe la pregunta, además, si la Procuraduría puede ejercer con verdadera libertad sus atribuciones al estar su presupuesto controlado por la Secretaría de la que "depende" sectorialmente. Por supuesto que no, no obstante que el Legislador expresamente determinó, en el artículo cuarto transitorio de la Ley que la Secretaría de Hacienda ministrará un presupuesto para esta Institución, los ordenamientos señalados violan tal disposición y su presupuesto es controlado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

En suma, resultan lamentables algunas cuestiones ya apuntadas respecto a la agrupación de la Procuraduría al sector comercio, según los artículos 50 y 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el artículo 1º, inciso 6) del Acuerdo Presidencial del 17 de enero de 1977.

Las facultades, quizá excesivas, que se otorgan al coordinador de sector en el artículo 2º del Acuerdo precisado, hacen nugatorias al menos en el papel, algunas de las más importantes atribuciones de la Procuraduría.



Es hecho notorio que la Secretaría cuyas acciones y omisiones más afectan a los consumidores es la de Comercio y Fomento Industrial.

De esto surgen dos preguntas obligadas: ¿Podrá la Procuraduría actuar ante la Secretaría indicada con siquiera la mínima posibilidad de un resultado satisfactorio, cuando que el Titular de ésta "coordina" la programación de sus actividades y debe aprobar el ejercicio de su presupuesto y es un filtro ante el Titular del Poder Ejecutivo en la realización de programas de trabajo? ¿No acaso en un momento dado, la representación colectiva de consumidores debe ser, precisamente ante dicha Secretaría?

Son sin duda justificadas las razones de las disposiciones vinculadas a la agrupación sectorial; la política de reforma administrativa hubiera sido quizás impensable de no darse ésta, pues es sumamente importante que los órganos paraestatales estén sujetos a la aplicación de normas generales de coordinación.

La coordinación y agrupamiento sectorial en términos legales persigue:

- 1.- Mejor coordinación en cada área o materia.
- 2.- Que exista una cabeza de sector que sea responsable de llevar las relaciones del Ejecutivo Federal con cada entidad.

3.- Una mejor sistematización de las actividades, ya que se agrupan por materias.

4.- Una política definida acorde con lo que señale el Gobierno Federal.

5.- Una mejor utilización y racionalización de los recursos humanos, materiales y presupuestos.

6.- Un mejor control operativo con coherencia, que incremente la productividad y rentabilidad social de esas entidades.

El Dr. Acosta Romero sostiene en relación a la agrupación sectorial que: "...los sectores de actividad económica y social no existen como una realidad administrativa, su concepto es básicamente analítico. Sin embargo, la agrupación sectorial de actividades es fundamental para la racionalización de la acción de todos los componentes de la Administración Pública, ya sea Federal, Local o Municipal. Es evidente que existe un conjunto de entidades que tienen similitud en sus actividades y que, además, por razones de eficiencia, deben actuar coordinadamente, de donde una parte importante de la Reforma Administrativa es lo que se ha llamado la Sectorización o Agrupamiento de Entidades en sectores definidos que, por la similitud de su actividad, del área en la que actúan y por la relación estrecha que llevan, deben tener una política coordinada y unitaria y evitar duplicidad de funciones, obteniendo un mejor

aprovechamiento de recursos y optimizar su rendimiento" (4).

Pero de esto a un agrupamiento indiscriminado hay gran diferencia. La Procuraduría del Consumidor, sin duda, puede estar coordinada, que no debe ser lo mismo que sometida a un Secretario de Estado, cuyas facultades propias no afecten u obstaculicen, sino, sería deseable, faciliten las del Procurador mismo.

Surge sin embargo un problema; puede decirse que casi todas las Secretarías de Estado tienen una o varias atribuciones que inciden en el campo de las relaciones entre proveedores y consumidores, así, ninguna podría encabezar el sector donde se agrupara la Procuraduría.

Lo más conveniente es colocarla dentro del sector cuya cabeza tenga facultades solo marginales en asuntos que afecten al consumidor y cuyas restantes facultades complementen las de la Procuraduría, impulsándolas.

En algunos casos una acción enérgica de la Procuraduría, sobre todo excitar Autoridades o denunciar los excesos u omisiones en que incurran, puede tener fuerte impacto político; a este propósito es la Secretaría de Gobernación la que puede hacer una adecuada evaluación, por esto se considera que es a ella a quien debiera corresponder "coordinar" las actividades de la Procuraduría.

En la definición que la Ley hace de la Procuraduría, se dice que ésta se crea para "promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora". Esto le da una connotación de verdadera Procuraduría en el más amplio sentido.

No solo se creó para proteger y defender derechos sino para promover (procurar) intereses también. Pero esto no lo es en un cien por ciento; la Procuraduría está concebida como un organismo de equidad, su imparcialidad debe ser plena y estar abierta por igual a consumidores y proveedores. Lo anterior no es efecto de la casualidad, sino más bien de una serie de consideraciones muy adecuadas.

La iniciativa Presidencial de creación analizada ya anteriormente, llamaba a la Institución "Procuraduría Federal para la defensa del Consumidor", la Cámara de Diputados sustituyó esta definición por la actual, que hace notoria, por una parte, la función de representación social que le confiere la Ley, y por otra, es más congruente con sus atribuciones.

Se ha dicho que el Procurador Federal del Consumidor es algo así como un Ombudsman de tipo escandinavo. En realidad el Procurador tiene atribuciones considerablemente más amplias que el Ombudsman de consumidores, y también más ejecutivas.

Mientras que el Procurador tiene la facultad general de vigilar el cumplimiento de la Ley, el Ombudsman solo puede actuar en relación a los actos de las Autoridades; ésto con ciertas excepciones; el Procurador puede conciliar y arbitrar diferencias entre proveedores y consumidores, facultad de la que carece el Ombudsman; el Procurador puede excitar a las Autoridades para que adopten una línea de conducta en beneficio de los consumidores, el Ombudsman, solo a posteriori puede emitir una opinión en el sentido de que un funcionario, al emitir cierta medida ha contravenido la Ley, o que esa medida es inapropiada.

Al igual que el Procurador, en cambio, el Ombudsman puede denunciar la conducta incorrecta de un funcionario ante la Autoridad competente para que se inicie procedimiento disciplinario; también ambos pueden sugerir que se legisle en forma más adecuada.

En cambio entre otras muchas, solo el Procurador tiene la facultad de representar colectivamente a los consumidores ante los proveedores, de acusar a un Secretario de Estado, denunciar a los particulares que violen la Ley, etc.

Más adelante se analizará con más amplitud las facultades de la Procuraduría, para efectos de este capítulo se puede decir que además tiene facultades para vigilar que los contratos de adhesión, definidos por el

artículo 64 de la Ley, no contengan cláusulas desproporcionadas e inequitativas para los consumidores.

Es satisfactorio que en el tiempo que tiene la Ley en vigor, gran cantidad de proveedores han acudido a la Procuraduría a efecto de que ésta sancione y, en su caso, autorice el clausulado y registre sus contratos.

De lo que se ha comentado, se infiere la convicción de la trascendencia no solo jurídica y administrativa, sino, sobre todo, social de la Procuraduría Federal del Consumidor.

A través de ella el consumidor asegura su dignidad jurídicamente, su importancia como factor determinante del proceso económico, y conjunta su acción con el Estado para lograr la efectiva tutela y, más aún, promoción de los intereses de la clase consumidora.

La creación de la Procuraduría así como las disposiciones relativas a la vigilancia y aplicación, por parte de las Autoridades competentes de sanciones por incumplimiento de la Ley, reafirman el carácter de Derecho Social que, correctamente, se atribuye a sus preceptos.

Las acciones que corresponden a la Procuraduría y las sanciones administrativas, son solo medios o instrumentos para que la colectividad asegure el cumplimiento de normas imperantes, independientemente de

la responsabilidad en que los proveedores incurran frente a los consumidores afectados.

Crea la Ley, también, al Instituto Nacional del Consumidor, como Organismo Descentralizado y cuyas finalidades son básicamente, de orientación a los consumidores a efecto de que usen racionalmente su capacidad de compra; los informe y capacite para el ejercicio de sus derechos; evite que sus compras se realicen conforme a prácticas que produzcan consecuencias lesivas de sus intereses; auspicie hábitos de consumo que protejan el patrimonio familiar y promuevan un desarrollo sano y una mejor asignación de los recursos del País.

Sintéticamente se puede señalar que el Instituto tiene como fin principal, el informar y el orientar al consumidor para que desempeñe la función que como tal le corresponde.

Se completa la Ley con disposiciones sobre las atribuciones en materia de inspección y vigilancia, que serán motivo, como se apunta en el índice, de estudio particular en el capítulo de procedimientos.

También la Ley regula en su Capítulo Décimo, la situación jurídica del personal al servicio de la Procuraduría Federal y el Instituto Nacional del Consumidor, destacando en éste, únicamente, que dichas relaciones se regulan conforme a la Ley Reglamentaria del Apartado B, del Artículo 123, Constitucional, y determina

quiénes serán considerados como parte del personal de confianza, definición que en la práctica tiene puntos de contradicción con el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; problemática que no se vincula a este trabajo y por ello sólo se señala.

Por otro lado, el Capítulo Décimo Segundo se refiere a las sanciones por infracciones a este ordenamiento; al realizar el estudio del Capítulo de procedimientos en este trabajo se abundará sobre el particular.

Finalmente, el Capítulo Décimo Tercero, titulado "Recursos Administrativos", establece la casuística para la impugnación de los actos de Autoridad emitidos con fundamento en la Ley de Protección al Consumidor; tal tema se analizará con mayor detenimiento en la parte final del siguiente capítulo de esta tesis, anunciando simplemente desde ahora error en el título, pues solo regula este Capítulo de la Ley un recurso administrativo que se denomina de revisión.



CITAS BIBLIOGRAFICAS DE ESTE TEMA

(1) Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; Diccionario Jurídico Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1991. P. 1089.

(2) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo; 15a. Ed., México, Porrúa, 1973, P.200.

(3) Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; Diccionario Jurídico Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1991. P.1090.

(4) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo; 6a. Ed., Porrúa, México, 1984.

## 2.1. LAS REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

Desde la iniciación de la vigencia del cuerpo legal que se ha analizado en este trabajo, ha sido objeto de diversas reformas y adiciones a su articulado. En todas estas modificaciones el objetivo ha sido como en todos los casos similares, el adecuamiento de la norma jurídica a la realidad que ésta debe regular.

Las sociedades, evolutivas por naturaleza, requieren contar en su estructura jurídica con ordenamientos que con eficacia resuelvan la problemática derivada de sus interrelaciones. En el Derecho Mercantil, el tráfico jurídico es inmenso, además, día a día, surgen nuevas figuras y supuestos que obligan al proponentor de reformas y al órgano legislativo a modificar las normas que regulan dicho tráfico jurídico.

Si en el origen de la Ley se pretendió contar con un marco normativo para una realidad económica-social que antes no contaba con normatividad eficaz sino dispersa e inequitativa, con las reformas y adiciones que enseguida se analizarán, se ha pretendido mantener vigente la capacidad de este ordenamiento para regir oportuna y eficazmente las relaciones de consumo.

Hoy día, después de poco más de dieciséis años de vigencia, la Ley estudiada, ha sido objeto de cinco

decretos de reformas y adiciones que son los que a continuación se señalan:

1.- Decreto por el que se adiciona la L.F.P.C., de fecha 29 de diciembre de 1981, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1982.

Como se señaló, la actividad comercial, día a día innova respecto a las formas de consumo, con el objeto de atraer cada vez más mayor mercado; por otra parte, la economía de las clases medias en los años setentas había sido deteriorada con los procesos inflacionarios surgidos en esa etapa, originando una baja considerable en la adquisición de diversos productos y servicios que representaban un importante gasto para éstas economías, además los sistemas tradicionales de crédito no respondían a las necesidades reales de los consumidores para ese tipo de bienes y servicios.

El comercio organizado adoptó entonces una forma de comercialización novedosa que permite con mayor facilidad la adquisición del consumidor de los productos y servicios señalados, esta forma hoy en día muy socorrida es lo que popularmente se conoce como el sistema de "autofinanciamiento".

Sin embargo este sistema surgió sin una regulación específica; las dependencias del Ejecutivo Federal que, por sus funciones, comenzaron a detectar la problemática derivada de esta modalidad del comercio, la

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Procuraduría Federal del Consumidor, consideraron necesario dar a este sistema un sustento legal en cuanto a su estructura y operación.

Se iniciaron entonces los procedimientos de estudio y preparación de una modificación a la Ley de la materia que dieron como resultado la emisión del decreto de adición a este cuerpo legal. Se crea por el mismo decreto, un artículo, (29 bis), que regula el sistema de comercialización consistente en la integración de grupos de consumidores, que aportan periódicamente sumas de dinero, para constituir un fondo común administrado por un tercero, destinado a la adquisición de determinados bienes y servicios.

A través de este nuevo artículo se establecen las modalidades y requisitos que deben cumplirse para la operación de este sistema de compra. El Reglamento de este artículo, del 27 de mayo de 1982, publicado en el Diario Oficial el 7 de junio del mismo año, completa dicho régimen de operación. De ambos dispositivos se destacan las siguientes notas principales:

a) El tercero administrador del fondo común, debe ser persona moral, constituida conforme a la Ley General de Sociedades mercantiles.

b) Los bienes y servicios adquiridos bajo este sistema, sólo pueden ser vehículos automotores,

maquinaria y equipo agrícola e industrial, equipos para actividades profesionales y técnicas, enseres necesarios para el hogar y servicios turísticos.

c) Se limita el número de consumidores en cada grupo, no menos de 12 ni más de 60.

d) Queda establecida la cantidad y proporción de las mensualidades pagaderas por el consumidor y el porcentaje por gastos de administración a favor del administrador.

e) Las modalidades para el sistema de adjudicación de los bienes y servicios por el consumidor, son sorteo, subasta y puntaje.

f) El administrador debe garantizar la obtención de los bienes y servicios contratados.

2.- Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Federal de Protección al Consumidor, de fecha 17 de diciembre de 1984, publicado en el Diario Oficial el 7 de febrero de 1985.

En virtud de este decreto, la Ley analizada fue objeto de reformas y adiciones en veintiséis de sus artículos. Es a través de este decreto cuando se materializó una realidad que impulsó la reforma. La Procuraduría Federal del Consumidor, a partir de esta

fecha fortalece su carácter de organismo protector de la población consumidora.

A la par de dicho fortalecimiento dado a la Institución, se lograron otros avances paralelos. A continuación se analiza la estructura de este decreto:

Del primer capítulo de la Ley, denominado definiciones y competencias, se reformaron tres de sus cuatro artículos; en el primer artículo, segundo párrafo, se da a la Procuraduría el carácter de organismo encargado de la aplicación y vigilancia de la Ley, junto con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. En el tercer párrafo se establece la obligación de los Agentes del Ministerio Público Federal de orientar a los consumidores respecto de los alcances de la Ley y sus procedimientos, así como a canalizarlos ante las Autoridades competentes.

La modificación al artículo tercero desafortunadamente constituyó un retroceso, el texto original daba competencia a las autoridades de conocer de actos accidentales del comercio, por virtud de la reforma estudiada esta circunstancia desapareció.

Respecto al segundo párrafo de este artículo, la intención de la adición contenida en este decreto era regular la figura del tiempo compartido. No fue adecuada la redacción y las cuestiones que pretendió regular, aún a la fecha representan grandes problemas a los

consumidores y a las autoridades por una grave indefinición legal que ha sido atenuada con el Reglamento de Tiempo Compartido, correspondiente a la Ley Federal de Turismo, pero aún queda mucho por hacer en esta materia.

El artículo cuarto tuvo una modificación que contempla dos vertientes; el texto original, corregido, se trasladó al capítulo VIII, y en sustitución de su texto se definieron las excepciones de competencia y aplicación de la Ley. El texto inicial de la Ley (parte final del artículo tercero), simplemente excluía de su régimen los servicios profesionales, y los prestados en virtud de una relación laboral.

La reforma continuó con esa exclusión, pero respecto a los primeros, los hizo sujetos de la Ley cuando incluyen el suministro de bienes y productos o la prestación de servicios distintos a los estrictamente profesionales, o cuando los materiales empleados por el profesional sean distintos a los convenidos con éste.

Interesante es el análisis de este artículo en la práctica de la solución de conflictos por la Autoridad ya que presenta una considerable problemática desde la interpretación del texto legal hasta implicaciones en cuanto a la validez de los actos de autoridad cuando éstos van más allá del propio cuerpo normativo.

Cinco artículos fueron reformados y adicionados del Capítulo Segundo (De la Publicidad y Garantías); en

síntesis estas reformas se constriñen a la precisión que los proveedores deben tener en la información y publicidad de sus productos y servicios.

También se agrupan y precisan facultades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, principalmente con respecto a esta información y publicidad.

En el artículo 14 se prohíbe el condicionamiento de venta.

El artículo 15 precisa las definiciones de promoción y oferta.

El artículo 17 establece que las promociones requerirán autorización de autoridad competente (estas cuestiones ya se comentaron en el tema anterior). Cabe señalar que existe un Reglamento relativo a promociones y ofertas que data del 25 de septiembre de 1990.

Seis artículos fueron modificados del Capítulo Tercero de la Ley (De las Operaciones de Crédito), estos fueron el 20, 22, 24, 27, 28 y 29.

En el 20 se establece que deberá haber precisión en la entrega del bien contratado.

En el 22, la facultad, diríase obligación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para fijar



las tasas máximas de interés en operaciones de crédito. Desafortunadamente, esta Secretaría nunca ha ejercido tal atribución.

El artículo 24 establece la nulidad de intereses superiores a los que establezca la Secretaría en términos del artículo antes mencionado, letra muerta por el comentario que antecede.

El artículo 27, acertadamente ordena la constitución de garantías cuando la entrega del bien sea a futuro, la vigilancia de esta condición legal corresponde a la Procuraduría Federal del Consumidor.

En el artículo 28 se establece una regla justa en caso de rescisión del contrato, que ambas partes se restituyan las prestaciones que se hayan hecho: el consumidor tiene derecho al reintegro de su dinero más intereses, el proveedor a recibir un pago a título de renta del bien contratado.

Finalmente, el artículo 29 corrige su texto original al decir que el consumidor que haya pagado más de la tercera parte del precio convenido, en caso de mora, tendrá derecho a la rescisión en términos del artículo precedente o a pagar el adeudo vencido más las prestaciones accesorias legales que procedan. Antes de la reforma se establecía como mínimo que el consumidor hubiera pagado más de la mitad del precio.

En el Capítulo Séptimo (Disposiciones Generales), fue reformado el artículo 52; el texto actual es:

"Todo proveedor de bienes o servicios estará obligado a respetar los precios, intereses, cargos, términos, plazos, fechas, condiciones, modalidades, reservaciones, y demás circunstancias conforme a las cuales se hubiere ofrecido, obligado o convenido originalmente con el consumidor la entrega del bien o la prestación del servicio."

Se incorporaron al texto original las palabras "precios, intereses y cargos".

Del Capítulo Octavo, fueron reformados y adicionados los artículos 57, 59, 60, 63 y 66. Se considera que ésta es la parte más importante y trascendental del decreto.

El artículo 57 redefine a la Procuraduría Federal del Consumidor; precisa que es una autoridad administrativa y establece que su función protectora del consumidor la realizará mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley, que debe entenderse *latu sensu*.

El artículo 59 que se refiere a las atribuciones de la Procuraduría fue reformado de manera importante; a la par de precisar facultades de proposición de medidas encaminadas al fortalecimiento de las relaciones de

consumo, (fracción IV), de denuncia administrativa (fracción XI), de organización y manejo del Registro Público de Contratos de Adhesión (fracción XIII), de promoción y organizaciones de consumidores (fracción XIV), en la fracción VIII se establecen los procedimientos a través de los cuales procura la satisfacción de las reclamaciones de los consumidores. Estos procedimientos serán analizados en detalle en el capítulo siguiente de este trabajo.

En el artículo 60 se establecen las facultades del Titular del Organismo, corrigiendo problemas de actuación que establecía el artículo original.

Por lo que hace al artículo 63, recogió el decreto un cúmulo de experiencias respecto de los contratos de adhesión; aquí se definió su naturaleza y sus aspectos generales y se estableció la obligación de aprobación y registro de los mismos, lo primero por la Autoridad competente y lo segundo correspondiendo a la Procuraduría.

Finalmente, el artículo 66, que se refiere a las medidas de apremio que corresponden a la Procuraduría, fue adecuado para mantenerlas siempre vigentes, no estableciendo cantidades fijas por cuanto a multas sino adecuando éstas a salarios mínimos vigentes del Distrito Federal, hasta cien veces, dando además la posibilidad de que en caso de persistencia en el desacato, pueden

imponerse multas diarias hasta que se obedezca el mandato respectivo.

Del Capítulo Décimo Primero, (Inspección y Vigilancia), se adecuó el artículo 78 respecto a su fracción I para facultar a la autoridad actuante a tener acceso a documentos. Antes sólo podía solicitar datos.

En el Capítulo Décimo Segundo (Sanciones) se reformaron y adicionaron los artículos 86, 87 y 90.

Respecto al primero, al igual que el artículo 66, se dió permanencia a las sanciones económicas impuestas por violación a la Ley al establecer que éstas seran por salarios mínimos (hasta 500 veces) y no tasando éstas a cantidad específica.

El artículo 87, además de ser corregido en cuanto a su redacción original para hacerlo más claro y apegado a Derecho, establece en un nuevo segundo párrafo, los artículos (20, 27, 38, 40, 44, 45, 47, 49, 52, 54, 56, 63, 64, 65, 79 y 81) respecto de los cuales la Procuraduría puede imponer multas por su violación.

Por último el artículo 90 redefine las consecuencias jurídicas para los infractores de la Ley; reitera que, en su caso, el pago de daños y perjuicios será reclamado en la vía de la legislación común, y que las resoluciones administrativas dictadas en términos del artículo 59, fracción VIII, deberán ser cumplidas por los

obligados a ello, so pena de aplicación de las sanciones que establece el artículo 86, sin perjuicio de acción por el delito de desobediencia a mandato legítimo de autoridad.

3.- Decreto de reformas y adiciones a diversas disposiciones relacionadas con inmuebles en arrendamiento, publicado en el Diario Oficial el 7 de febrero de 1985.

El arrendamiento de fincas urbanas destinadas a la habitación siempre ha sido una problemática social a nivel nacional; en el D.F. por sus condiciones de ciudad sobrepoblada, esta situación se ve incrementada. Las relaciones jurídicas en esta materia se han regido siempre por el Derecho Común, sobre el que ya se formuló una crítica respecto a que por su estructura tanto adjetiva como sustantiva origina desequilibrio en algunas de las figuras que regula. El caso del arrendamiento para habitación también refleja una condición de desigualdad económica entre las partes.

Con tales antecedentes se pensó que una forma eficaz para coadyuvar a la solución de estos conflictos era reestructurar las bases jurídicas que sirven para la contratación de arrendamientos de casa habitación, por lo que toca a la Capital de la República; así, con el Decreto identificado se reformaron y adicionaron el Código Civil para el Distrito Federal, por lo que hace a

su Capítulo IV del Título Sexto de la Segunda parte del Libro Cuarto; el Código de Procedimientos Civiles para el D.F., al que se adicionó un Título Décimo Cuarto bis. También de éste Código, se reformaron y derogaron artículos del Título Especial de la Justicia de Paz; la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del D.F. fue reformada en seis artículos y adicionada también con seis artículos.

De las reformas y adiciones a estos cuerpos legales se logró la reestructuración jurídica pretendida, que en la Ley se traduce en condiciones de contratación en materia de arrendamiento para habitación más equitativas, pues otorgan a la parte considerada débil, el arrendatario, certeza en el clausulado del contrato, un mínimo de tiempo de ocupación, con posibilidad de prórroga hasta por dos años, aumentos razonables en el monto del pago de rentas, esto en función de los aumentos que sufra el salario mínimo para el D.F.; la existencia de Tribunales especializados para la solución pronta y expedita de los conflictos derivados de la relación contractual, y la posibilidad procesal de conciliar las diferencias de las partes; se considera que con esta reestructuración se dio un paso importante en la materia, que se traducirá en lo futuro en excluirla del régimen del Derecho Civil puro para trasladarla al régimen del Derecho Social.

La multicitada reestructuración se dio junto con una adición al cuerpo legal que se viene analizando, y que consiste en lo siguiente:

El artículo 6 de este decreto modifica los artículos 2 y 30 y adiciona tres artículos (3 bis, 57 bis y 59 bis) a la Ley Federal de Protección al Consumidor; el texto de los artículos modificados y adicionados es el siguiente:

Artículo 2º: "Quedan obligados al cumplimiento de esta Ley los comerciantes, industriales, prestadores de servicios, así como las empresas de participación estatal, organismos descentralizados y los Organos del Estado, en cuanto desarrollen actividades de producción, distribución o comercialización de bienes o prestación de servicios a consumidores. Asimismo, quedan obligados al cumplimiento de esta Ley los arrendadores y arrendatarios de bienes destinados para la 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."

Artículo 3º Bis: " Para los fines del artículo 2º se entiende por arrendador y arrendatario a quienes, conforme a las disposiciones del Código Civil del Distrito Federal, se hayan obligado recíprocamente uno a

conceder el uso temporal de un inmueble destinado a la habitación y el otro a pagar por ello un precio cierto."

Artículo 30: "Los pagos hechos en exceso del precio legalmente autorizado o, en su caso, del estipulado, son recuperables por el consumidor, y causarán el máximo de los intereses moratorios a que se refiere el artículo 23. La acción para solicitar estos pagos, prescribe en un año a partir de la fecha en que tuvo lugar el efectuado.

Los pagos hechos en exceso de la renta convenida, cuando se trate de arrendamientos para habitación en el Distrito Federal, son recuperables en los términos de la presente Ley.

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

Artículo 57 bis: "Tratándose de inmuebles destinados a la habitación la Procuraduría Federal del Consumidor protege asimismo los derechos de los arrendatarios en el Distrito Federal, cuando se trate de arrendamientos para habitación."

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."

Con este artículo del decreto analizado, quedan sujetos a la Ley Federal de Protección al Consumidor los arrendadores de inmuebles destinados a la habitación en el D.F., al dárseles la calidad de proveedores y los arrendatarios quedan protegidos por sus disposiciones al otorgárseles la calidad de consumidores.

Se determina la obligación del arrendador de devolver pagos hechos en exceso de la renta convenida, y se establecen atribuciones de la Procuraduría para proteger los derechos de los arrendatarios de casa-habitación en el D.F. a través de los procedimientos precisados en la fracción VIII del artículo 59, respecto de los cuales se abunda en el siguiente capítulo.

Respecto de este decreto cabe agregar que en virtud del mismo, la Procuraduría tuvo que crear la unidad administrativa encargada de ejercer estas atribuciones, surgiendo así la Dirección General de Arrendamiento Inmobiliario.

Se señala como comentario que no existe controversia respecto a que la Procuraduría tenga facultades en esta materia; el Congreso de la Unión es Órgano Legislativo para el D.F. y es aquí precisamente donde tienen vigencia estas normas. Incluso hay que

señalar que diversas entidades federativas han solicitado la colaboración en estudios e informes a la Procuraduría para iniciar los procedimientos de reforma y adición a sus cuerpos legales aplicables, para que la misma pueda intervenir en esta materia de arrendamiento en dichas entidades, como ejemplo pueden mencionarse los Estados de Aguascalientes, Zacatecas, Durango, Tabasco y Sonora.

Estos proyectos vendrían a disminuir la problemática de los mismos en mayor medida que lo han hecho en la Capital; sin duda alguna las formas de solución en la Procuraduría, al margen de la falta de ejecutividad, son, con el respeto debido a los Tribunales Comunes, más ágiles y efectivas y por sobre todo, en verdad gratuitas para las partes.

Conviene agregar que es necesario el fortalecimiento y respeto entre la comunicación que por Ley, debe de haber entre los Juzgados y la Procuraduría; la realidad refleja un celo infundado de los primeros que en ocasiones hace nugatorios los derechos de los consumidores ante los mismos.

Por último, con el decreto analizado, también se modificaron y adicionaron la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley del Notariado del D.F. y la Ley Federal de Vivienda; con estas reformas y adiciones se refuerza lo expresado anteriormente, respecto a que lo

pretendido con el decreto, integralmente, es la reestructuración del régimen jurídico para la habitación.

4.- Decreto por el que se reforma y adiciona el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y la Ley Federal de Protección al Consumidor del 12 de enero de 1988.

Por virtud de este Decreto se reformaron y adicionaron cuatro artículos del Código Procesal del D.F. (444, 500, 504 y 961) y se reformó el inciso e) de la fracción VIII del artículo 59 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Respecto al primer ordenamiento, los nuevos artículos 44, 500 y 504, en conjunto, disponen que los convenios celebrados ante la Procuraduría y los laudos emitidos por ésta en juicios arbitrales, motivarán ejecución, si no se procede en la vía de apremio, siendo competente el juez designado por las partes, en su caso, o el del lugar del juicio.

Por otro lado, la adición al artículo 961, se refiere al caso de la audiencia de conciliación en materia de arrendamiento inmobiliario, estableciendo que cuando ésta se haya llevado a cabo ante la Procuraduría, ya no se tramitará dentro del procedimiento jurisdiccional.

Con estas modificaciones se pretendió dar mayor ejecutividad a la Procuraduría, pues antes de este decreto, prácticamente nada podía hacerse cuando la Procuraduría resolvía un conflicto vía conciliación o arbitraje, generando esto un retraso en la solución de conflictos y la posibilidad de que los proveedores celebraran convenios que sabían podían incumplir.

Estas reformas están íntimamente ligadas a la de la Ley Federal de Protección al Consumidor; el actual inciso e) de la fracción VIII del artículo 59 reformado dice:

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."

Desafortunadamente, como ya se apuntó anteriormente, estos dispositivos en la gran mayoría de ocasiones quedan como letra muerta; cuando un particular beneficiado con un convenio o laudo comparece a la justicia común a solicitar su ejecución o cumplimiento

vía apremio, se enfrenta a un aparato judicial que resiste coadyuvar con la Procuraduría y hacer lo que la ley le ordena, obligando en casos a los consumidores a iniciar un proceso jurisdiccional para lograr sus legítimas pretensiones.

Esta situación también se genera cuando la Procuraduría hace valer la fracción h) del mismo artículo y fracción, que establece lo siguiente:

h) " Cuando se haya presentado alguna reclamación en la Procuraduría Federal del Consumidor o se esté substanciando el procedimiento a que se refiere esta fracción, resultará improcedente, en otra vía, cualquier juicio para dirimir las diferencias entre proveedor y consumidor por los mismos hechos."

Conveniente sería hasta para el propio Poder Judicial, cumplir con estos mandatos de Ley, si finalmente la Procuraduría ha reducido sus cargas de trabajo y tiene un mayor índice de efectividad en los asuntos que concilia y sus laudos son confirmados en un 95% por los Tribunales de Amparo.

La Dirección General de Asuntos Jurídicos ha propuesto en múltiples ocasiones que se ejerza la facultad de denuncia para que estos mandatos se cumplan, pero por cuestiones de orden político esto ha quedado siempre en proyectos.

5.-Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Federal de Protección al Consumidor, de fecha 29 de diciembre de 1988, publicado en el Diario Oficial el 4 de enero de 1989.

Es sin duda este Decreto el que vino a ser un parteaguas en la vida institucional de la Procuraduría. En virtud del mismo, las facultades de Inspección y Vigilancia en materia de precios y tarifas, fueron "trasladadas" a su ámbito de competencia, dejando de ser atribuciones correspondientes a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

El Decreto identificado reforma cuatro fracciones del artículo 59 de la Ley (II, IV, VI y XII), y el artículo 87; igualmente adiciona un párrafo al artículo 52. El texto actual de estos dispositivos es el que a continuación se transcribe:

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

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

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

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

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

Artículo 87:" Las sanciones serán impuestas con base en las actas levantadas por la Autoridad o con motivo de los datos que aporten las denuncias de los consumidores, con base en la publicidad ordenada por los proveedores o por cualquier otro elemento o circunstancia de la que se infiera en forma fehaciente infracción a esta Ley o demás disposiciones derivadas de ella. En todo caso las resoluciones que se emitan en materia de sanciones deberán estar fundadas y motivadas con arreglo a derecho y tomando en consideración los criterios establecidos en el artículo 89 del presente ordenamiento.

La Procuraduría Federal del Consumidor impondrá las sanciones a que se refiere el artículo 86

por infracción a los artículos 14, 20, 27, 30, 38, 40, 44, 45, 47, 49, 52, 54, 56, 59, 63, 64, 65, 79 y 81 cuando, en estos dos últimos casos, el requerimiento lo formulen servidores públicos de la Procuraduría Federal del Consumidor u ordene las visitas de inspección. Las demás sanciones administrativas por infracciones a esta Ley serán impuestas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial o, en su caso, tratándose de servicios, por la autoridad a quien corresponda su control o vigilancia.

En ningún caso será sancionado el mismo hecho constitutivo de la infracción por dos autoridades administrativas."

Artículo 52.-" Todo proveedor de bienes o servicios estará obligado a respetar los precios, intereses, cargos, términos, plazos, fechas, condiciones, modalidades, reservaciones, y demás circunstancias conforme a las cuales se hubiere ofrecido, obligado o convenido originalmente con el consumidor la entrega del bien o la prestación del servicio.

Cualquier persona tiene derecho para denunciar ante la Procuraduría Federal del Consumidor, las violaciones a los precios o tarifas ofrecidas al público, incluyendo los de los artículos sujetos a control oficial. La actuación de la Procuraduría Federal del



Consumidor es de oficio, mediando siempre mandamiento por escrito."

Este es el aspecto formal del Decreto analizado, las implicaciones prácticas del mismo, por las cuestiones anunciadas al principio de este apartado, se analizarán en el tema siguiente.

### 3. LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR DESDE 1987, SU REALIDAD.

Ya se precisó en el tema que antecede, la estructura de la reforma al texto de la Ley de Protección al Consumidor del 29 de diciembre de 1988, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero del año siguiente; por virtud de ésta, las facultades de inspección y vigilancia en materia de precios y tarifas, acordadas, autorizadas o establecidas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, pasaron a formar parte del catálogo de atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor.

Se puede señalar como un argumento válido que a partir de esta reforma, la Procuraduría tiene dos imágenes ante la sociedad en general; por un lado la de Autoridad eficiente, resolutoria de conflictos por vía de la conciliación y, que cuando ésta no es viable sanciona (vía resolución o laudo arbitral), un conflicto concreto, es decir la Procuraduría de la que hemos hablado en los

temas precedentes, como órgano estatal de equidad en las relaciones de consumo, a través de la protección directa a la población consumidora, y por otro lado como un órgano policial del Estado, encargado de la inspección (pues la vigilancia en su verdadero sentido no se realiza), en una materia que representa una gran problemática, que deriva de circunstancias económicas, políticas y sociales, que la hacen un ente estatal inquisitivo, exclusivamente sancionador por lo que hace a dicha función, pero basándose en estructuras jurídicas endebles, lo que origina una visión trastocada de la Institución.

Hasta antes de contar con estas nuevas atribuciones, la Procuraduría tuvo una imagen social de eficiente, expedita e imparcial en la resolución de los conflictos en los que interviene. Desde la reforma, su imagen social se ha desvirtuado gradualmente por el ejercicio de las nuevas facultades, que, se insiste, son delicadas de por sí, y en el caso de la Procuraduría, día a día se agravan ante una imposibilidad de freno en la inflación, ante una economía cada vez más tendiente a la apertura internacional, y por sobre todo esto, dos factores que frenan su actividad: por una parte, la falta de una política real y eficaz de establecimiento y control de precios y tarifas, y por la otra, la corrupción existente en la funciones gubernamentales de inspección.

Pero esta nueva imagen ambivalente de la Institución no es todo; el "traslado" de facultades comentado conllevó a los procedimientos administrativos necesarios para que la Procuraduría pudiera abocarse a estas tareas, que dicho sea de paso, uno de los motivos que generaron el citado "traspaso" fue el de romper con los círculos de corrupción que imperaban en la Secretaría que las tenía a su cargo, situación que desafortunadamente sólo fue disminuida en un principio, pero que gradualmente ha ido incrementándose ya dentro de la Procuraduría.

Los aspectos técnicos de la inspección serán analizados en el subtema correspondiente del capítulo siguiente; por ahora se señalan los procedimientos administrativos que se llevaron a cabo para completar el traslado de facultades mencionado, así como algunos problemas de orden práctico y técnico que complican el cumplimiento de las funciones que ahora corresponde ejecutar a la Procuraduría.

Por principio de cuentas, el decreto publicado el 4 de enero de 1989 no contiene un artículo transitorio que determine el traslado de recursos humanos y materiales de la Secretaría a la Procuraduría; tampoco se preve, transitoriamente, respecto a los asuntos que a la fecha del decreto se encontraban pendientes de resolución (actas de inspección sin calificar, resoluciones de sanción pendientes de notificación al particular,

recursos administrativos sin resolver, juicios pendientes de resolución ante los Tribunales de Amparo y Fiscal de la Federación).

Respecto al intercambio de recursos humanos y materiales, el 16 de marzo de 1989, las Dependencias involucradas celebraron un convenio administrativo que ha generado los siguientes problemas:

a) El personal fue transferido según este convenio y operó la sustitución patronal; pero no obstante los tres años transcurridos, los ex-empleados de la Secretaría aún continúan con los salarios, horarios y prestaciones que tenían, lo que ha originado dos regímenes laborales en la Procuraduría, pues más del treinta por ciento de sus actuales trabajadores, lo eran de la citada Secretaría.

b) Antes de la transferencia, estaban ya iniciados juicios contra la Secretaría, de trabajadores adscritos a las áreas de inspección y vigilancia; en el convenio referido no se contemplaron estas plazas.

La Secretaría ha hecho valer incidentalmente la sustitución patronal en tanto que la Procuraduría, por no contemplarse estas plazas en el convenio, se opone a dicha sustitución.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje ha tomado posiciones encontradas, en algunos casos ha

declarado que la sustitución opera, en otros niega su procedencia.

Corresponderá al Poder Judicial Federal, en su caso, resolver en definitiva esta controversia que no se hubiera generado si el aludido decreto de transferencia hubiera contado con las obligadas disposiciones transitorias, indispensables en estos supuestos.

Por lo que hace a los aspectos operativos, no contemplados en el decreto Presidencial (actas, recursos y juicios), las Dependencias involucradas determinaron formar una comisión jurídica que se abocara a la resolución de estos aspectos; desafortunadamente su vida fue efímera y en realidad poco resolvió.

Esta situación se agravó con los diversos criterios de las Autoridades Judiciales; en algunos casos consideró que la Secretaría de Comercio debería ser responsable de sus resoluciones hasta el cumplimiento de sentencia, y en otros, oficiosamente determinó que operó la sustitución de Autoridades.

En este punto se considera que el primer criterio es el correcto por lo siguiente: Las Autoridades deben actuar conforme a las atribuciones que les estén expresamente atribuidas, so pena de ilegalidad de sus actos; la Secretaría por cuestiones de índole política, imponía, desde 1987 hasta 1989, las sanciones económicas derivadas de violación a precios, con fundamento en la

Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, cuya aplicación le corresponde, aún ahora, con exclusividad a esa Secretaría.

Las sentencias que obligan, por ejemplo, a resolver un recurso de inconformidad, que prevé la Ley indicada, trae aparejado que la Procuraduría haga uso de la misma, pues la que rige a ésta, es decir la Ley Federal de Protección al Consumidor, no contempla la existencia del citado recurso.

Se estima que en este caso, el acto de cumplimiento de la procuraduría es nulo porque ésta no tiene competencia expresa para aplicar la Ley primeramente citada. También, en este supuesto, corresponderá a los Tribunales Federales, en su caso, resolver el fondo de tal problemática, reiterando que la Secretaría de Comercio debe ser la que responda de los actos de sus servidores públicos, previos al decreto de transferencia analizado, hasta sus últimas consecuencias.

Asimismo es preciso señalar que, al margen de la problemática expuesta y a la par de ésta, se "heredaron" diversos problemas técnicos por lo que a las funciones de inspección se refiere. Prácticamente, todos los procedimientos de inspección que realizaba la Secretaría estaban viciados pues no cumplían o bien requisitos de forma o de fondo, o bien de ambos, necesarios para su validez. No hay que olvidar que las visitas

domiciliarias, por técnica, deben asimilarse a las formalidades del cateo que prevé el artículo 16 Constitucional; entre otros requisitos, la visita se debe originar en una orden que, desde luego, debe estar dirigida al destinatario de la visita, y en el caso de la inspección, al propietario o representante legal del comercio por visitar, donde se expresará con claridad el objeto de la misma, las facultades del funcionario que la emitió, además del señalamiento del personal que la llevará a cabo, que deberá contar con oficio expreso de comisión y con una credencial que le identifique.

De aproximadamente veinticuatro mil expedientes que se recibieron en la Procuraduría por virtud del multicitado traslado, en ninguno se encontró la orden de visita que exige el texto Constitucional ; la forma de operación era en estos expedientes un oficio de comisión, dirigido al propio inspector, que sistemáticamente solo era "mostrado" al visitado. Basta esto para que la visita esté viciada de origen.

Pero las deficiencias señaladas iban más allá; el formato de las actas estaba diseñado para que el inspector actuante estimara a su libre arbitrio el capital en giro del negocio visitado, lo que impide al momento de calificación del acta, que se determine con apego a derecho, la capacidad económica del infractor. Otro vicio más lo era la carencia de testigos en las

actas, y cuando éstos eran designados, eran también inspectores, cuando el visitado se negaba a señalarlos.

Todo lo comentado siguió operando en las primeras etapas en que esta función correspondió ya a la Procuraduría; personalmente constaté el esfuerzo, sobre todo de las áreas jurídicas de la Institución, para ir emitiendo y vigilar que se cumplieran criterios de actuación en esta actividad, en la que gradualmente se han ido corrigiendo estos vicios formales.

Sin dejar de restar importancia a lo señalado anteriormente, el problema medular del ejercicio de estas atribuciones estriba en lo siguiente: Ante una política económica que tiende marcadamente a la apertura de mercados y a la liberalización, el control de precios, como se viene entendiendo de décadas atrás, necesariamente debe desaparecer, para dar paso a la verdadera vigilancia de éstos por parte de la sociedad.

Es decir, la Autoridad debe establecer y coordinar una política que involucre a toda la población en el control de precios, pero éstos no entendidos como "oficiales", sino concertados en una etapa como la que hoy se vive y más adelante acordados o establecidos por las autoridades competentes, según sea el caso.

Estos acuerdos o autorizaciones deben derivar de la concurrencia de la oferta y la demanda y de la propia concertación con los sectores productivos, así, la



función policiaca de inspección gradualmente deberá desaparecer.

Al fortalecer la cultura de consumo en la población, los consumidores estarán, en una visión macro-económica, aptos para regular precios en el mercado. Sin duda esto sería posible, incluso a mediano plazo, al realizarse una verdadera política de organización y capacitación de consumidores.

Posteriormente se indican las propuestas de reforma al texto legal aplicable para acometer este reto.

#### 4. EL REGLAMENTO DEL CAPITULO OCTAVO DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR; JUSTIFICACION Y ANALISIS GENERAL DE SU CONTENIDO.

Durante la existencia de la Procuraduría Federal del Consumidor, desde 1974, se han promovido un promedio anual de cuatrocientos juicios de amparo contra actos de creación y expedición de la Ley Federal de Protección al Consumidor y de servidores públicos de la misma en sus primeros catorce años de funcionamiento y setecientos en los dos restantes; el aumento se generó por el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia ya comentado (el dato corresponde a oficinas centrales).

De este número de juicios, en una cantidad muy reducida, sorprendentemente, se expresan agravios vinculados a la inconstitucionalidad de la Ley Federal

indicada, y las más de las veces estos argumentos se esgrimen por "método" sin contener argumentos válidos para acreditar violación alguna.

Sin embargo, algunos de estos juicios, por lo que a Inconstitucionalidad de la Ley se refiere, atacan la legalidad de artículos específicos de la Ley.

Desde 1988 se empezaron a tramitar juicios Constitucionales en los que los particulares hacían valer agravios derivados del texto del artículo 60 de la Ley, que se refiere a las atribuciones del Procurador Federal del Consumidor, específicamente se atacaron las contenidas en las fracciones III y VI del citado precepto, que otorgan al funcionario indicado atribuciones para crear unidades técnicas y administrativas y delegar facultades en servidores públicos subalternos, respectivamente.

Conviene apuntar, antes de analizar las resoluciones del Poder Judicial vinculadas a estas acciones Constitucionales, algunos aspectos técnicos a manera de antecedente.

Efectivamente, las fracciones señaladas del artículo 60 de la Ley otorgan al Procurador las facultades, primero, de crear unidades técnicas y administrativas, necesarias para la actividad de la Institución, y segundo, delegar facultades en servidores

públicos subalternos, mediante acuerdos que deben ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Con este fundamento, se expidieron desde 1977 hasta 1990, diversos acuerdos administrativos por parte del Procurador en los cuales, en su totalidad, se delegan facultades en servidores públicos de la Institución; en muchos de ellos, igualmente se crean unidades administrativas, de manera expresa o tácitamente.

Así durante quince años, las actividades de la Procuraduría, más bien las de los servidores públicos adscritos a ella y a sus unidades administrativas actuaron con fundamento en los acuerdos citados.

Como ya se indicó, hacia el año de 1988, los particulares comenzaron a impugnar la ilegalidad de estos acuerdos, esgrimiendo que los mismos devenían en ilegales por el hecho de que el Procurador carecía de facultades para crear unidades administrativas, ya que si bien las tenía por disposición de la Ley, esto era ilegítimo pues se le estaban dando facultades legislativas, pues las Autoridades sólo pueden estar creadas por Ley y no por acuerdos de carácter administrativo, actualizándose una invasión de facultades, pues una Autoridad administrativa realizaba con ésto, funciones propias del Organismo Legislativo.

Por la especial naturaleza de la Procuraduría, considero que no existe la invasión de esferas apuntada, con posterioridad se abundará sobre estos supuestos.

El primer caso alarmante para la Procuraduría lo constituyó el juicio de amparo 29/89-2, tramitado en el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el D.F., donde exponiendo con mayor amplitud los argumentos antes señalados, el quejoso impugnó actos del Subprocurador "A" de la Procuraduría. El juicio señalado fue resuelto negando al quejoso la protección del amparo, ya que el error técnico en que incurrió aquel y que originó la sentencia, fue el no impugnar por Inconstitucional el artículo 60 de la Ley de Protección al Consumidor, fundamento de los acuerdos que tachó de ilegales.

Inconforme con esta negación el quejoso acudió en revisión ante los Tribunales Colegiados, y por turno correspondió resolver al Tercero en Materia Administrativa. Por resolución del 5 de junio de 1990 este cuerpo colegiado determinó confirmar la sentencia de primer grado argumentando medularmente que si bien el Subprocurador "A" fue creado implícitamente, no puede negarse su existencia pues el acto de creación tuvo fundamento en la Ley de Protección al Consumidor, cuyo artículo 60, establece estas facultades para el Procurador, y dicho artículo no fue atacado por Inconstitucional.

No obstante el sentido de estas resoluciones, los argumentos del quejoso alarmaron a las áreas involucradas de la Procuraduría pues el análisis a la luz de la Constitución, del artículo 60 de la Ley de Protección al Consumidor podía ser muy riesgoso. Las opiniones de los funcionarios de la Procuraduría fueron divididas.

No pasó mucho tiempo para que sucediera lo que parecía inevitable; en el año de 1989, se inició el Juicio de Amparo 958/89 ante el Juzgado Tercero de Distrito Administrativo del D.F., en el que sí se expresó como agravio el contenido del artículo 60 (fracciones III y VI) por considerarlas contrarias a la Constitución.

El resultado de la sentencia fue precisamente declarar inconstitucional el artículo y fracciones precisadas por considerar que estas facultades otorgan al Procurador atribuciones propias del Órgano Legislativo o del Titular del Poder Ejecutivo, pues las autoridades sólo pueden crearse vía Ley o Reglamento.

La Procuraduría intentó el recurso de revisión, pero como el Congreso de la Unión no lo hizo, y la sentencia declaró Inconstitucional una Ley, la primera no estaba legitimada para hacerlo, por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró improcedente el recurso intentado.

Considero que la sentencia comentada no es apegada a Derecho; las facultades que otorgan las

fracciones III y VI del artículo 60, ya explicados, para su correcta interpretación, deben analizarse conjuntamente.

La unidad técnica, como su nombre lo indica, es aquella que realiza funciones de asesoramiento técnico al Órgano del cual forma parte, y el término, "unidades administrativas", ha sido empleado por el Legislador en diversos ordenamientos para designar los diferentes elementos estructurales que conforman orgánicamente a una Autoridad, esto se observa ejemplificativamente en los siguientes ordenamientos: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículos 16 y 19; Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, artículo 2º; Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, artículo 2º; Código Fiscal de la Federación, artículos 200 y 248; entre otros muchos.

Debe resaltarse que si las unidades administrativas son los diferentes elementos que conforman estructuralmente a determinado Órgano, la posibilidad de que realicen o no, actos de Autoridad, que incidan directamente en la esfera jurídica de los particulares, dependerá de la naturaleza de las funciones que tenga el Titular del propio Órgano y que delegue en ellas.

Cuando el Procurador delega alguna de sus facultades no es que esté "creando" a una Autoridad, sino que está dotando a un órgano subalterno (unidad administrativa, servidor adscrito a ella) de la capacidad jurídica para ejercer, por delegación, una facultad cuyo ejercicio originalmente le corresponde al Titular de la entidad; no se crea así una Autoridad por vía extralegal, sino que a una unidad administrativa subalterna se le confiere la capacidad para actuar en representación de quien goza del total de las facultades que la propia Ley establece; con esta delegación simplemente se permitía a servidores de las unidades administrativas ejercer parte de las facultades correspondientes al propio Procurador, como si este fuera el que estuviera actuando.

Con este antecedente y ante un cambio en la administración de la Procuraduría se decidió, considero que políticamente en forma acertada, iniciar los procedimientos para evitar en lo futuro otras sentencias similares a la analizada, pues esto ponía en peligro la intervención de la Procuraduría en los asuntos en los que debe actuar.

Para determinar la acción a seguir se sostuvieron reuniones de la Comisión Jurídica y de altos funcionarios de la Institución; se convino, no obstante el convencimiento de algunos de ellos de que la acción era innecesaria, que se solicitaría al Congreso de la Unión, por los conductos adecuados, la expedición de una Ley

Orgánica para la Procuraduría; en mi opinión este hubiera sido el camino más correcto. Por circunstancias políticas eminentemente, hubo que desistir de esta acción. La determinación entonces fue preparar un proyecto de Reglamento que es el actual Reglamento del Capítulo Octavo de la Ley.

Considero que, técnicamente, y dada la naturaleza jurídica de la Procuraduría, el Presidente de la República no debió emitir este Reglamento; la Procuraduría al igual que la Universidad Nacional debe darse su propio régimen interno.

Si se ve la estructura de la Administración Pública, se encuentra uno con que solo estos dos entes jurídicos tienen las calidades de autónomos, y esto por decisión expresa del Legislador; para mayor contundencia de esta idea me permito agregar que la Procuraduría no está reglada ni por la Ley Orgánica de la Administración Pública, ni por la Ley de Entidades Paraestatales, que en su artículo 3º la excluye de su régimen de aplicación.

Es pues una decisión política la justificación del Reglamento comentado, sin embargo, considero que fue una decisión acertada, pues de no haberse ejecutado ya serían sin duda muchas las resoluciones judiciales similares a la analizada, aunque también creo lo que debió procurarse es la expedición de una Ley Orgánica para la Institución.



El contenido del Reglamento pretendió principalmente dar sustento, vía su reconocimiento, a los actos de los servidores públicos de la Institución, aprovechándose la oportunidad para reorganizar la distribución de facultades de las unidades administrativas que conforman el ente.

No es posible, para el que escribe, señalar objetivamente la calidad técnica del ordenamiento pues existió una intervención directa en su proyección.

Resta precisar la estructura del ordenamiento que analizamos.

Este Reglamento cuenta con treinta y nueve artículos agrupados en once capítulos más cuatro artículos transitorios. En el Capítulo Primero, se precisan algunos conceptos difusos de la Ley; en el segundo se determina la estructura orgánica de la Procuraduría; en el tercero se redefinen las atribuciones de su Titular; en el cuarto, se establecen las facultades generales de los Subprocuradores y del Coordinador General de Administración; en el Capítulo Quinto, se establecen las facultades específicas de los primeros; en el Sexto, las del Coordinador General de Administración; en el Séptimo, se establecen las atribuciones específicas de las Direcciones Generales.

Por lo que hace al Capítulo Octavo, en este se determina la actividad de las Delegaciones; en el Noveno

se especifica la forma de suplir ausencias de los servidores públicos de la Procuraduría; en el Capítulo Décimo se precisan las facultades de los servidores públicos de jerarquía menor a los Directores Generales.

En el último Capítulo se trata lo relativo al patrimonio de la Institución.

Los artículos transitorios prevén la entrada en vigor del dispositivo; la forma de trámite de los asuntos pendientes de solución antes de esta vigencia y la obligada derogación de los ordenamientos que se opongan a su contenido.

Finalmente debo mencionar que por hasta el mes de abril de 1972 no se había intentado ningún juicio Constitucional en contra de este ordenamiento.

## CAPITULO II. LOS PROCEDIMIENTOS DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR EN LA RESOLUCION DE CONFLICTOS.

### 1. DISTINCION OPERATIVA Y ESTRUCTURAL DE LAS FUNCIONES DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR: LOS SERVICIOS AL CONSUMIDOR, LA INSPECCION Y VIGILANCIA Y LA ORGANIZACION DE CONSUMIDORES.

Se han analizado las principales atribuciones de la Procuraduría del Consumidor para que ésta pueda cumplir con su función protectora de los derechos e intereses de la población consumidora; toca ahora adentrarnos en su estructura orgánica y en los procedimientos que lleva a cabo para lograr este fin.

Por disposición del Reglamento del Capítulo Octavo de la Ley Federal de Protección al Consumidor (artículo 6º), la Procuraduría cuenta además del Procurador, con cuatro Subprocuradurías, una Coordinación General, dos Unidades, dieciséis Direcciones Generales y más de ochenta Delegaciones, distribuidas en todo el territorio nacional.

Como complemento de lo anterior, se manifiesta que por acuerdo del Procurador, de fecha 6 de febrero de 1971, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día siguiente, las Unidades y Direcciones Generales que conforman la estructura orgánica de la Institución fueron

adscritas al Procurador mismo, a las Subprocuradurías y a la Coordinación General de Administración, quedando de la siguiente manera:

A) Procurador:

- a) La Unidad de Contraloría Interna.
- b) La Unidad de Comunicación Social.
- c) La Dirección General de Delegaciones.

A la Subprocuraduría de Servicios al Consumidor:

- a) La Dirección General de Quejas, Conciliación y Arbitraje.
- b) La Dirección General de Resoluciones Administrativas.
- c) La Dirección General de Arrendamiento Inmobiliario.

A la Subprocuraduría de Inspección y Vigilancia:

- a) La Dirección General de Inspección y Vigilancia.
- b) La Dirección General de Estudios y Proyectos.

A la Subprocuraduría de Organización de Consumidores:

- a) La Dirección General de Promoción y Organización de Consumidores.
- b) La Dirección General de Capacitación de Consumidores.

A la Subprocuraduría Jurídica:

- a) La Dirección General de Asuntos Jurídicos.
- b) La Dirección General de Contratos de Adhesión.
- c) La Dirección General de Apoyo Técnico.

A la Coordinación General de Administración:

- a) La Dirección General de Administración.
- b) La Dirección General de Organización.
- c) La Dirección General de Informática.

En la estructura transcrita se definen las áreas de actividad de la Procuraduría, siendo las medulares los servicios al consumidor, la inspección y vigilancia y la organización de consumidores, apoyados por la actividad de las áreas jurídicas y de administración. Se notan pues, tres áreas de actividad primordial que se apoyan en las áreas legales y de servicios administrativos indicadas, necesarias para el funcionamiento de la Institución.

Cada unidad tiene atribuciones específicas, contempladas en el Reglamento que se ha señalado, el cual ya fue analizado en el tema precedente.

Se intentará a continuación analizar brevemente cada uno de los procedimientos que se llevan a cabo en las distintas unidades de la Procuraduría, tendientes a la resolución de conflictos.

Considero conveniente antes de realizar este análisis señalar algunas consideraciones doctrinales sobre los términos "proceso" y "procedimiento", con el objeto de dar solidez a las posteriores argumentaciones que se realizan en los procedimientos respectivos ante la Procuraduría del Consumidor.

Según Cipriano Gómez Lara, el proceso es "un conjunto complejo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación substancial, actos todos que tienden a la aplicación de una Ley General a un caso concreto controvertido, para solucionarlo o dirimirlo." (1)

De esta afirmación encontramos diversos elementos que se van sumando para llegar a la citada definición: una acción, más la jurisdicción, más la actividad de terceros. "El proceso no es sino ese conjunto complejo de actos del Estado, de las partes y de los terceros ajenos a la relación substancial. Los actos del Estado son ejercicio de jurisdicción, los de las partes interesadas son ejercicio de una acción, en una doble pertenencia, al actor y al demandado, y los actos de los terceros son actos de auxilio a la autoridad juzgadora o resolutora o a las partes (2).

Existe controversia doctrinal si el término analizado es sinónimo o no de procedimiento; los procesalistas en materia civil sostienen que son términos

disímbolos. El Autor precitado señala que "... mientras la noción de proceso es esencialmente teleológica, la de procedimiento es de índole formal , y de ahí que, tipos distintos de proceso se pueden sustanciar por el mismo procedimiento y viceversa. Ambos conceptos coinciden en su carácter dinámico, reflejado en su común etimología; pero el proceso, además de un procedimiento como forma de exteriorizarse, comprende los nexos que entre sus sujetos se establecen durante la sustanciación del litigio".(3)

Sentada esta distinción, se apuntará un concepto de procedimiento administrativo, puesto que en este capítulo se estudiarán procedimientos de esta naturaleza.

Procedimiento administrativo es " el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la produccción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración".  
(4)

Por su parte el Maestro Gabino Fraga define a éste como " el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo" (5).

Andres Serra Rojas afirma que el procedimiento administrativo "está constituido por un conjunto de trámites y formalidades -ordenados y metodizados en las Leyes administrativas- que determinan los requisitos previos que preceden el acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para

su perfeccionamiento y condicionan su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin" (6).

Con esto se observa que ante la Procuraduría del Consumidor se llevan a cabo procedimientos que encuadran en las definiciones transcritas.

## 2. EL PROCEDIMIENTO EN MATERIA DE QUEJAS.

Antes de analizar casuísticamente el procedimiento respectivo, es oportuno precisar que aunque el nombre de la actividad sea la recepción de quejas, este término debe entenderse como sinónimo de denuncia, procesalmente hablando; así se debe entender por denuncia " el acto en virtud del cual una persona hace del conocimiento de un Organo de Autoridad la verificación o comisión de determinados hechos, con el objeto de que dicho Organo promueva o aplique las consecuencias jurídicas o sanciones previstas en la Ley o los Reglamentos para tales hechos" (7). Se hace la aclaración que en el caso de la denuncia apuntada, ante la Procuraduría, sólo puede ser presentada por el consumidor afectado o su representante legal

El artículo 59, fracción VIII, inciso a), de la Ley de la materia, establece que la Procuraduría recibirá las quejas que sean procedentes; corresponde esta actividad a la Dirección General de Quejas, Conciliación y Arbitraje de la Procuraduría. El procedimiento de esta recepción es sumamente sencillo; basta que el consumidor



comparezca ante la Institución, personalmente o por escrito, acompañando original y copias del documento que acredite su relación contractual con el proveedor respecto del cual se presenta la reclamación, una identificación y, en su caso, los demás documentos vinculados a la operación.

En caso que la reclamación se formule con la presencia del consumidor, ésta se documenta en un formato ya elaborado por la Procuraduría, que en su carátula contiene todos los datos de identificación necesarios, los espacios relativos a los controles internos y el espacio conducente para exponer la reclamación; en su parte posterior se contiene el emplazamiento al proveedor para que rinda el informe a que se refiere el inciso b) de la fracción apuntada.

Comentarios sobre la función del área de recepción de quejas:

En un afán de servir a los consumidores, en la recepción se atiende a quien dice ser representante del consumidor, quedando la prevención de que en el momento de la audiencia de conciliación deberá acreditar su personalidad, o bien comparecer el propio quejoso. En múltiples ocasiones las prevenciones relativas son incumplidas, continuándose el procedimiento, lo que origina incidentes por falta de personalidad de la pretensa parte consumidora.

En caso de no contarse con la documentación relativa se recepta la queja, ordenándose una verificación con el proveedor con objeto de que se reconozca por éste la relación contractual entre las partes. Acreditado lo anterior se continúa con el procedimiento correspondiente.

El área de quejas en el caso de algunos proveedores cuyo número de reclamaciones es considerable, (Teléfonos de México, almacenes departamentales, líneas aéreas, compañías distribuidoras de gas, entre otras), ha celebrado convenios para la tramitación inmediata de reclamaciones, lo que ha originado que la solución de conflictos en los que son parte estas empresas sean solucionados con una brevedad que algunos casos ha sido de horas, lo que reporta un beneficio para los consumidores, para los mismos proveedores y para la imagen de la Institución.

Sin embargo no todo es acierto; como ya se dijo, le corresponde a esta área instrumentar los emplazamientos a los proveedores; en este rubro existe una deficiencia técnica que es importante señalar. La Ley ordena que el proveedor deberá rendir un informe por escrito, relacionado a la reclamación presentada, no señalando la Ley, audiencia alguna para este efecto, sin embargo, la Procuraduría ha ido más allá de sus atribuciones al exigir la comparecencia personal del proveedor o su representante legal a la rendición del

informe, señalando una audiencia para tal fin que se ha dado en llamar "comparecencia de rendición de informe".

En el mejor de los casos, esta comparecencia se celebra sin obstáculo alguno, en otros, correctamente, es impugnado su señalamiento por el proveedor, lo que retarda el desarrollo normal del procedimiento. En este caso la única opción jurídica que se puede tomar es dar razón a los proveedores que impugnan la existencia de esta comparecencia, y, en su caso, las medidas de apremio que se aplican por incomparecencia a la misma, en el caso que se haya rendido en términos de Ley el informe correspondiente.

## 2.1. EL PROCEDIMIENTO EN MATERIA DE CONCILIACION.

La conciliación es entendida por la Doctrina como una forma autocompositiva de conflictos. Para Niceto Alcalá-Zamora y Castillo esta forma autocompositiva es " el acto por el cual las partes encuentran una solución a sus diferencias y la actividad que sirve para ayudar a los contendientes a encontrar el Derecho que deba regular sus relaciones jurídicas" (8).

Este procedimiento se realiza de la siguiente manera:

Una vez recibida la queja, se inicia este procedimiento que es el que sin duda alguna dio a la

Procuraduría el prestigio de Institución eficiente en la resolución de la problemática de los consumidores, la conciliación. Es preciso recordar que antes de esta etapa, existe la "comparecencia" de rendición de informe, cuyo trámite corresponde al Área de conciliación; cuando ésta no es impugnada y comparece el proveedor, muchas ocasiones se logra aquí la conciliación, pues el consumidor tiene intervención en la misma; en estos casos, se celebra el convenio respectivo y se señala actuación para verificar el cumplimiento de obligaciones de las partes, en caso que el convenio establezca cumplimientos a futuro.

Verificado el cumplimiento indicado, se ordena el archivo de las actuaciones. Más adelante se criticará con más amplitud esta práctica por lo que a sus aspectos jurídicos se refiere, ya que los aspectos prácticos son contundentes.

Este procedimiento de instrumentar convenios es viable también cuando el proveedor, sin mediar conciliación alguna, en su informe acepta las pretensiones del consumidor.

Concluidos los procedimientos de recepción de informe, en caso de que en éste no se acepte la procedencia de la reclamación del consumidor, o bien se omita el mismo, la Procuraduría, en ejercicio de la atribución que establece el inciso b) de la fracción

VIII, del artículo 59 de la Ley, ordena la celebración de una audiencia de conciliación.

En teoría y por muchos años práctica en la Institución, la conciliación era en verdad un avenimiento entre las partes en conflicto, ese acercamiento era provocado por el conciliador actuante que se involucraba en el conflicto, señalando a las partes sus derechos y obligaciones, proponiendo proyectos de solución e incluso, porqué no decirlo, ejerciendo presión sobre el proveedor para lograr una solución favorable a los intereses del consumidor.

No se ignora que en el último supuesto se llegan a cometer excesos y acciones poco ortodoxas conforme a la técnica jurídica, sin embargo tampoco se puede ignorar que en el ejercicio de esta atribución de la Procuraduría los casos son los menos y es gracias a esta actividad, como ya se apuntó, que la Procuraduría ha ganado gran prestigio.

Por lo que se refiere a los aspectos procesales de la conciliación, ya se señaló cuál es su fundamento legal; a continuación se presentan algunos aspectos que resumen la problemática en esta materia, las soluciones adoptadas por la Procuraduría y las deficiencias de la Autoridad en este procedimiento.

Sin duda, el mayor problema que enfrenta la Procuraduría para lograr eficazmente sus objetivos en

esta etapa es una carga de trabajo que rebasa su capacidad de respuesta; según informes de principios de 1992, cada conciliador atiende, en una jornada de trabajo de siete horas, entre 10 y 12 audiencias, más todos los trámites administrativos de éstas y otras como lo son audiencias para verificación de cumplimiento de convenio, emplazamientos de audiencias diferidas, remisión de multas a las Autoridades fiscales, informes internos, etc. Se puede concluir que la atención de las conciliaciones no es, por más que se desee, lo que en teoría debe ser, sumándose a esto un personal mal remunerado y que por lo mismo, o bien carece de experiencia, o es incompetente.

Es de señalarse que en relación al procedimiento de resolución administrativa, se hace necesaria la reforma al texto de la Ley con el objeto de que la intervención de la Procuraduría sea más efectiva; al finalizar esta trabajo se propondrán las reformas conducentes.

En estos dos procedimientos es importante hacer una mención más; es indispensable a la par de la reforma legal, incrementar la estructura administrativa de la Procuraduría con el objeto de contar con los recursos humanos mínimos para cumplir los fines que marca la Ley

Retomando el procedimiento de conciliación, resta señalar que en la práctica los errores más comunes que

cometen los conciliadores actuantes son: no dar trámite a las excepciones procesales que promueven las partes; determinar, careciendo de facultades, la improcedencia de recursos de revisión promovidos en el procedimiento; no motivar adecuadamente, en su caso, las medidas de apremio que emiten; el que se cometan estos errores genera un perjuicio al consumidor, al retardar el procedimiento, y en el caso más grave al provocar su nulidad ya en etapas posteriores. Considero que con la base del Reglamento del Capítulo Octavo de la Ley y un adecuado manual de procedimientos estas deficiencias pueden ser disminuidas substancialmente.

## 2.2. EL PROCEDIMIENTO EN MATERIA DE ARBITRAJE.

A diferencia de la conciliación que como se vio es una forma autocompositiva de conflictos, el arbitraje constituye una forma heterocompositiva de solución de conflictos, semejante al procedimiento jurisdiccional. Esta figura es definida como " Una forma heterocompositiva, es decir una solución al litigio, dada por un tercero imparcial, un juez privado o varios, generalmente designado por las partes contendientes, siguiendo un procedimiento que aunque regulado por ley adjetiva, tiene un ritual menos severo que el del procedimiento del proceso jurisdiccional" (9). El procedimiento arbitral seguido ante la Procuraduría, perfectamente encuadra en esta definición, como se verá más adelante.

El Legislador, conciente de que en un gran número de casos no es posible dirimir conciliatoriamente una controversia entre las partes en conflicto, determinó otorgar a la Procuraduría una atribución más con el objeto de que los conflictos en los que ella interviniera no concluyeran sin una solución.

El inciso c) de la fracción VIII del artículo 59 de la Ley de la materia, establece que en el caso de que se desahogue el procedimiento de conciliación, y ésta no se lograse, la Procuraduría, oficiosamente, invitará a las partes para que de común acuerdo la designen árbitro, dando opciones en este supuesto de que la controversia se resuelva alternativamente bajo dos figuras, la amigable composición o el juicio arbitral de estricto derecho.

En el primer caso, se fijarán las cuestiones que deban ser objeto del arbitraje y la Procuraduría resolverá a verdad sabida y buena fe guardada, sin sujeción a reglas legales, pero observando las formalidades esenciales del procedimiento, la resolución correspondiente solo admitirá aclaración.

En el segundo supuesto, las partes fijarán las reglas del procedimiento, donde será aplicable supletoriamente el Código de Comercio y en su defecto la legislación civil local aplicable, las resoluciones de trámite admitirán el recurso de revocación y los laudos



no admitirán recurso alguno si así lo establecen las partes.

Este esquema general del juicio arbitral que establece la Ley, merece algunos comentarios: afortunadamente son cada vez más los conflictos que se solucionan vía este juicio, pues anteriormente los proveedores rehuían el mismo prejuzgando que por la naturaleza de la Institución había parcialidad a favor del consumidor; nada más lejano que ésto, pues durante mis años de servicio en la Procuraduría tuve la posibilidad de conocer diversos juicios arbitrales y debo dejar constancia que en todos ellos se aplicó la mejor práctica jurídica de la Procuraduría. Existe en esta función el ánimo de involucrarse al conflicto y resolverlo conforme a Derecho, sin pretender dar la razón a quien no la tiene.

Respecto a este punto conviene dejar señalada la inquietud de que exista más firmeza con aquellos consumidores que en el juicio no acreditan los extremos de su acción, sino por el contrario, es el proveedor el que prueba tener la misma. Al igual que en el caso de los otros procedimientos que aquí analizamos, el de arbitraje debe reajustarse en el cuerpo legal, para, igualmente, ser más eficiente.

Un comentario que considero importante señalar es el siguiente: el Poder Judicial no es unánime en sus

consideraciones de si la Procuraduría es o no Autoridad para los efectos del Amparo en tratándose de laudos arbitrales. Siguiendo de cerca la Doctrina, me parece que la Procuraduría no puede ser considerada Autoridad por estos efectos, tomando en cuenta que el árbitro lo es por voluntad de las partes contrincantes y que en todo caso, incluida la Procuraduría, carece de facultades de ejecutar sus resoluciones, lo que se debe realizar vía judicial sin ser excepción a esto el juicio arbitral ante esta Institución, según se analizó en el tema de reformas a la Ley, donde se comentó sobre los dispositivos legales vinculados a esto.

En caso de que las partes sometan sus diferencias al arbitraje, la práctica es que, concluido el mismo, el expediente se archiva; creo que no existe impedimento legal para que en el caso que se determine violación de la Ley por parte del proveedor, pueda aplicarse sanción por dicha violación, independientemente de que, en su caso, se proceda a la ejecución del laudo.

Finalmente, este procedimiento se estructura a más de los ordenamientos aplicables a un manual de procedimientos interno, completo y adecuado.

### **3. LA RESOLUCION ADMINISTRATIVA, SUS EFECTOS JURIDICOS Y PRACTICOS.**

En el año de 1985, como se vio en el tema de reformas a la Ley, se instituyó este procedimiento de resolución administrativa.

Conviene apuntar lo que debe entenderse como resolución administrativa para efectos de este estudio; con la siguiente definición se podrá entender con más precisión el porqué del nombre de este procedimiento. La resolución administrativa es " el acto de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación legal o administrativa. Toda resolución administrativa es un acto administrativo de Autoridad, pero existen actos que no revisten el carácter jurídico de verdaderas resoluciones administrativas (opiniones, verificaciones, consultas, etc.) pues en éstos no deciden ni resuelven. La verdadera resolución administrativa es la que define o resuelve una situación jurídica concreta".(10)

El inciso d) de la fracción VIII del artículo 59, instituye este procedimiento; dice el texto legal que en caso de que el proveedor no asistiese a la audiencia de conciliación, o bien, ésta no se lograse, la Procuraduría, oficiosamente, analizará los elementos con los que cuente para determinar si existe una posible violación a la Ley de Protección al Consumidor. Con esto se confirma que aún existiendo arbitraje puede emitirse esta resolución.

En caso que se presuma dicha violación se otorgará a las partes un término de diez días hábiles para que rindan las pruebas y alegatos que convengan a sus intereses y cumplido lo anterior, con o sin éstos, emitirá resolución en donde concluya en definitiva si existieron o no la o las violaciones inferidas, dejando a salvo los derechos de las partes para que los ejerciten en la vía y forma que consideren conducente.

El primer comentario que resulta obligado es relativo al inferimiento de violación a la Ley; el mismo es realizado por el área que tiene a su cargo la conciliación y en muchas ocasiones el acuerdo relativo es incorrecto por lo que hace a la técnica jurídica.

Pienso que lo primero que se debe analizar es la relación contractual entre las partes, después encuadrar esta relación al o los supuestos que regula la Ley; hecho lo anterior, se deben razonar los elementos que llevan al conciliador a suponer en qué consiste la posible violación, es decir, enlazar los hechos a la Ley, y precisar con qué acción u omisión se viola esta última presuntivamente; al no cumplirse lo anterior, indudablemente existen agravios para el proveedor pues se le causa un estado de indefensión al no tener los suficientes elementos para esgrimir sus alegatos y aportar las pruebas que estime conducentes.

También es muy criticable la valoración de las pruebas y los alegatos rendidos por las partes al momento de resolver; generalmente hay omisión en esta valoración y también por regla general muchas son valoradas incorrectamente.

Existen fórmulas legales para realizar la valoración y el valuador debe expresar qué método se aplicó en su valoración si es que la Ley no le obliga a utilizar uno de ellos, como lo es el caso de la Procuraduría.

Al realizarse la valoración debe irse precisando cómo las pruebas van causando convicción en quien resuelve; nunca se ha visto una resolución administrativa que cumpla estos requisitos.

Pero aún en el caso que se diera lo anterior, la resolución administrativa enfrenta un problema más difícil de resolver; si existe violación a la Ley debe sancionarse. El artículo 89 de la misma establece los elementos que deben tomarse en cuenta para aplicar dichas sanciones, que son, a saber: el carácter intencional de la acción u omisión, las condiciones económicas del infractor y la gravedad que la infracción implique en relación con el comercio, así como el perjuicio ocasionado a los consumidores o a la sociedad en general.

El primero de los elementos señalados es el que hace incurrir a la Procuraduría en deficiencias técnicas,

pues la intencionalidad es un término subjetivo, no regulado con precisión por ningún cuerpo legal; luego entonces, al ser impugnadas las resoluciones por incorrecta aplicación de este requisito, son procedentes las citadas impugnaciones, siendo igualmente viable dejar sin efectos las sanciones, esto vía recurso de revisión o bien Tribunal Fiscal e incluso Poder Judicial Federal.

Es conveniente, ante la falta de parámetros objetivos de valoración, reformar el texto de la Ley para que éste diga que en el caso de violaciones a la misma la intencionalidad se presumirá, salvo prueba en contrario, lo que permitirá solidez de las resoluciones que dicte la Procuraduría.

Pero aunado a esto debe tenerse más cuidado en la aplicación de los requisitos de procedibilidad que establece el artículo 89, comentado, pues también es muy común que los otros dos requisitos no se razonen correctamente; considero que la capacidad económica del infractor debe determinarse en base a elementos de juicio contundentes y no a base de presunciones como se viene realizando generalmente.

La Procuraduría, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 65 de la Ley, puede requerir al proveedor documentos e informes relativos a su condición económica para el efecto de emitir la resolución sancionadora, sin que por esto se transgredan

sus garantías sino por el contrario se dé al mismo seguridad jurídica.

Creo que el momento oportuno para esto sería aquel en donde se otorga plazo para rendir pruebas y alegatos, y el razonamiento de la Autoridad sería que se requieren estos documentos e informes para, en su caso, razonar adecuadamente su resolución, en los términos del artículo supracitado.

Refiriéndome a los efectos de la resolución administrativa, debemos reconocer que en la vida práctica de la Institución, sí es un mecanismo resolutivo de conflictos en una gran medida. Es ya común que muchos proveedores no acepten la conciliación ni el arbitraje para resolver el conflicto planteado, entonces la Procuraduría realiza el procedimiento de resolución, analizado, y una vez determinada la violación y la consecuente sanción, el proveedor concilia las pretensiones del consumidor, mediando ahora el interés de que la sanción sea cancelada o por lo menos reducida.

Esta práctica, desde luego, es contraria a Derecho y por ende criticable. Lo más correcto es establecer en la Ley la atribución de la Autoridad sancionadora de reducir o condonar multas cuando existan beneficios para consumidores concretos o indeterminados, beneficios generados por la intervención de la

Procuraduría; esto se concreta en el apartado de propuestas de esta tesis.

Por lo que hace a los efectos jurídicos de la multicitada resolución, lo primero que constituye es un acto sancionador de Autoridad, en caso que se concluya que el proveedor violó la Ley, impugnabile vía recurso de revisión y en el caso que el particular considere agravadas sus garantías Constitucionales en forma directa, mediante juicio de amparo.

A más de esto, la resolución, estimo, es un elemento de prueba contundente ante la Autoridad que resuelva el conflicto de fondo, pues no se debe olvidar que en cualquier caso, la Procuraduría debe dejar a salvo los derechos de las partes posteriormente a resolver si existió o no violación a la Ley.

Son los tres últimos procedimientos analizados los que en materia de servicios al consumidor constituyen los elementos con que cuenta la Procuraduría para resolver conflictos concretos en las relaciones de consumo; en los tres es conveniente readecuar las normas que los establecen y regulan para dar más solidez y eficiencia en esta tarea.

Considero que lo más conveniente es establecer en el texto legal un Capítulo especial para normar estos procedimientos.



Como se ha venido insistiendo, en las conclusiones se señalará la manera en que se propone una reforma legal integral, e igualmente, las justificaciones más relevantes para la misma.

#### 4. LA APROBACION Y REGISTRO DE CONTRATOS DE ADHESION.

En los contratos de adhesión "se considera que de antemano ya están establecidas cláusulas esenciales, sin que la contraparte tenga oportunidad de discutir su contenido" (11). Además, doctrinalmente se destacan como elementos de estos contratos : la oferta se hace a una colectividad; el convenio es obra exclusiva de una de las partes; la reglamentación del contrato es compleja; la situación del que ofrece es preponderante; la oferta no puede ser discutida. La Ley de Protección al Consumidor sin duda recoge estos elementos.

En la introducción se señaló que esta actividad no se constituye en resolutoria de conflictos, sino más bien es una función preventiva en las relaciones que los proveedores de determinados bienes y servicios celebran con un número indeterminado de consumidores vía contratos de adhesión.

Se apuntó que para efectos de la Ley, éstos no son solamente aquellos contratos que cumplen los elementos que establecen otros ordenamientos como lo son

el Código de Comercio y el Civil, sino que son todos aquellos documentos elaborados por los proveedores para uso en sus transacciones mercantiles, aún cuando no contengan todas las cláusulas normales de un contrato.

Es sabido además que un contrato de adhesión es el redactado unilateralmente por el proveedor y la contraparte no tiene oportunidad de discutir su clausulado, restándole únicamente adherirse a él o no contratar.

Ante esta práctica común del comercio, el Legislador determinó que era necesario que el Estado, vía la Autoridad competente, vigilara que estos documentos no violaran las disposiciones legales aplicables y que en los mismos no se establecieran obligaciones desproporcionadas o inequitativas a cargo de los consumidores, dando a la Procuraduría la facultad indicada, cuando dicha función no correspondiera a Autoridad diversa del Ejecutivo Federal. Así, en el caso que algún contrato de esta naturaleza no requiera autorización de otra Autoridad, la Procuraduría realizará el estudio, aprobación y registro correspondientes.

En caso que sea otra la Autoridad revisora, la Procuraduría inscribirá el contrato en el Registro Público a cargo de la misma.

Es importante señalar en este momento que el hecho de que sea otra la Autoridad que apruebe el

contrato no implica que la Procuraduría, como se piensa, quede impedida para volver a analizarlo y, en su caso, señalar las irregularidades que detecte, pues no hay que olvidar que la Procuraduría tiene facultades de denuncia y de excitativa de Autoridades, esto en el caso que el contrato se refiera a alguno de los supuestos de la Ley de Protección al Consumidor.

Una figura importante establece la Ley en el caso de contratos de adhesión; cuando el proveedor lo somete a aprobación y la Autoridad no emite resolución en el lapso de treinta días hábiles, opera una negativa ficta de aprobación, lo que se considera correcto ante un cúmulo de trabajo que rebasa la capacidad de respuesta Institucional.

Por lo que hace al procedimiento en sí, hay que señalar que el mismo es sumamente lento y burocratizado, no obstante los esfuerzos serios que se han hecho para evitar lo anterior. El promedio de tiempo para obtener la aprobación y registro es de aproximadamente seis meses lo que desde luego lesiona los intereses de los proveedores que acuden con tal fin a la Procuraduría.

Para remediar esta situación deben retomarse los criterios de tramitación por giros o ramas de actividad y sobre todo implementar un procedimiento de simplificación administrativa a fondo.

Otra cuestión muy importante de comentar es aquella de otorgar a la Procuraduría la posibilidad de emitir contratos "tipo" para áreas específicas comerciales, dejando al proveedor en libertad de adherirse a éste o bien justificar las excepciones que estime conducentes; en el primer caso bastaría cerciorarse por la Autoridad de la legal existencia y funcionamiento del proveedor y hacer constar fehacientemente su voluntad de adherirse al contrato "tipo"; ésto sin duda, reportaría mayor control de la Autoridad, simplificación de trámites y que se cumpliera con el objetivo principal que es la prevención a que está destinada esta actividad.

Lo anterior implica reformas al texto legal, estimando que al igual que en el caso de los procedimientos anteriormente analizados, es necesario precisar en el mismo lo relativo a lo vigente en la materia, agregando lo necesario para su adecuada regulación. También es conveniente se otorguen facultades a la Procuraduría para suspender el uso de contratos, aún autorizados por otras Autoridades, que no se ajusten a los términos mínimos de la Ley de Protección al Consumidor.

##### 5. EL PROCEDIMIENTO EN MATERIA DE INSPECCION Y VIGILANCIA.

Como también se apuntó en la introducción, el procedimiento en materia de inspección y vigilancia no resuelve conflictos concretos sino que previene irregularidades y desajustes en el mercado de productos y servicios sujetos a algún tipo de control, lo que desde luego es en beneficio de la economía en general.

No hay que dejar de reconocer que sin duda es éste el procedimiento legal más delicado en el que interviene la Procuraduría: Ya se han comentado algunas de las circunstancias que influyen para concluir lo anterior. Se apuntó que por regla general las funciones de inspección de cualquier Autoridad se prestan o permiten el desarrollo de prácticas ilegales tanto de los representantes de la Autoridad como de los propios visitados; que en las Leyes no se encuentran por lo general formas de ajuste o adecuación al texto Constitucional para que las visitas respectivas se realicen conforme a Derecho; que se enfrentan problemas de carencia de recursos humanos para atender esta función; que la estructura de los procedimientos internos para el cumplimiento de tal actividad deja mucho que desear por cuanto hace a la técnica jurídica; entre otros más.

El camino más idóneo para acometer los fines de regulación de precios en el mercado es el crear una cultura del consumidor, para que se dé lo que es la vigilancia de precios por parte de éste, situación que se

vería favorecida con una verdadera política de organización y capacitación de consumidores, lo que desafortunadamente, como ya se indicó, aún está muy lejos de realizarse.

Las observaciones anteriores esbozan las medidas con las que se puede mejorar la actividad e imagen de la Procuraduría.

Antes de iniciar el análisis del procedimiento en concreto, es justo indicar que en el programa de trabajo del presente año de la Institución se establece el desarrollo de actividades que contemplan, aunque sea limitadamente, lo apuntado.

El procedimiento de inspección se inicia bajo dos supuestos, mediante la determinación de realizar la visita por la Autoridad o por el hecho de que exista denuncia contra del proveedor visitado. En el primer caso, la inspección puede programarse desde la Institución o por el inspector que realiza su trabajo, generalmente, con lo que se ha dado en llamar internamente "oficio de comisión u orden de visita abiertos". En tal virtud, el inspector lleva firmado el oficio de comisión o en el mejor de los casos la orden de visita firmada y con el espacio del destinatario vacío para que lo llene antes de practicar la visita.

Aunque es discutible, considero que tratándose de orden de visita que cumpla los restantes requisitos

legales, no hay violación de garantías por parte de la Autoridad pues la Constitución y la Ley no prescriben en qué momento debe señalarse el destinatario de la orden y formalmente puede considerarse que la orden fue dirigida por la Autoridad competente que la firma, aunque algunos Jueces de Distrito han presumido lo contrario.

Generalmente, el paso que siguen los inspectores es solicitar algún producto o productos o servicio y esperar ser informados del precio de éstos; en caso de violación a alguno de ellos se acreditan como inspectores, algunas veces entregan y otras solo muestran la orden de visita, muestran su credencial y proceden a iniciar el levantamiento del acta correspondiente.

Sobre el llenado del acta presento las siguientes observaciones: el capital en giro del negocio visitado se "estima" por el servidor público actuante sin elementos de juicio idóneos; los testigos que intervienen en el acta, cuando no son señalados por el visitado, son por regla general otros inspectores; no se indica en el acta cuál es la fuente que determinó el precio "oficial" o "acordado" del producto que se trate; estas circunstancias dejan a dichas actas endebles por lo que hace al cumplimiento de los requisitos legales aplicables.

Posteriormente, en el procedimiento de calificación se utiliza un criterio de "tablas" en un

sistema computarizado que intentaré explicar: si el aumento del precio es de por ejemplo, cien pesos, corresponde una sanción de quinientos mil, si lo es de mil pesos, la sanción será de un millón.

Estoy conciente de que el trabajo en esta áreas es mucho, más sin embargo, creo que los criterios de la Ley no pueden sujetarse a un programa de informática, pues al hacerlo, los elementos subjetivos (intencionalidad por ejemplo) y otros que requieren un razonamiento de Autoridad (perjuicio generado), e incluso otros técnicos (potencialidad económica), no son contemplados y contenidos en estas resoluciones de sanción, las que desde luego infieren en la esfera jurídica de los particulares, y ante tantas deficiencias, al ser impugnadas, en una correcta aplicación de las Leyes, deben necesariamente dejarse sin efectos.

Sumariamente esta es la forma en que se desarrolla el procedimiento en materia de inspección en la Procuraduría, es preciso señalar otros aspectos muy importantes que influyen en la validez de las resoluciones en esta materia.

Todos hemos oído el término "precio oficial", muy en uso en otros tiempos, y quizá por eso sea difícil de desechar, pero los precios oficiales gradualmente han ido desapareciendo y a la fecha tal parece que solo está vigente como tal el precio de las gasolinas y



combustibles que comercializa Petróleos Mexicanos; los restantes han dejado de estar sujetos a un control en su precio determinado autónomamente por la Autoridad y hoy día una gran mayoría de ellos, sobre todo los de consumo generalizado están "acordados" o "convenidos" entre los sectores productivos, comercializadores y Autoridades, a través del Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico, luego entonces no son los precios a los que se refieren ordenamientos como la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

Pienso que esta vía de concertación es una etapa inicial de un proceso gradual de liberación de precios que cada día se hace más viable en base a las políticas económicas vigentes y ante la inminente apertura del mercado nacional mediante acuerdos de libre comercio, inclusión al GATT, y apertura a la inversión extranjera, entre otros.

Con lo anterior se refuerza la propuesta expuesta en esta tesis consistente en que lo que debe buscarse necesariamente es llegar al desuso de la inspección para dar paso a la vigilancia de los mercados, en donde sea la propia sociedad la que se encargue de "controlar" los precios y la Autoridad sea un mero instrumento, primero de organización y capacitación y después de control y coordinación de los mercados.

Por todas estas consideraciones me parece que esta función además de lo señalado, enfrenta una falta de normatividad muy grave: Si la Autoridad determina que hay violación a precio oficial (aún lo hace), debe acreditar en caso de impugnación judicial dónde y cómo se estableció éste y la forma en que jurídicamente fue hecho del conocimiento del particular sancionado. Si se establece en la resolución que el precio es convenido o acordado, se enfrenta el problema de falta de obligatoriedad del PECE, pues el mismo no tiene sustento legal alguno y por ello no es obligatorio a los proveedores sancionados, aunque el Pacto haya sido suscrito por la Cámara de Comercio o Industria a la que pertenezca el proveedor, pues éstas no tienen facultad legal de obligar a sus representados en estos términos.

Al igual que lo expresado respecto de los otros procedimientos, en este debe existir una adecuación del marco jurídico, en los términos que se señalan en las conclusiones.

## **6.RECURSOS ADMINISTRATIVOS; ANALISIS DEL CAPITULO DECIMO TERCERO DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.**

La inclusión del tema, recursos administrativos, en el presente capítulo es importante en razón de que es la única vía para impugnar los actos de Autoridad

dictados en cualquiera de ellos, con la salvedad apuntada respecto del procedimiento arbitral.

Aquí se establece la casuística jurídica mediante la cual se tramita el recurso de revisión que es el único que se prevé, aunque el título sea en plural.

Antes de analizar en concreto el procedimiento de sustanciación de este recurso, es oportuno establecer una definición de lo que se debe entender por recurso administrativo; éste es definido de la siguiente manera por Rafael Martínez Morales " es la posibilidad que tiene la administración pública de reconocer, corrigiendolo, un error de su actuación, y lo hará en virtud de una petición del particular en ese sentido; petición que tiene su origen primario en el artículo 8° del texto Constitucional" (12). Para Gabino Fraga es " un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la Autoridad administrativa una revisión de dicho acto, a fin de que dicha Autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar la ilegalidad y la inoportunidad del mismo" (13). Estimo que esta última definición es adecuada para comprender el verdadero sentido de los recursos administrativos como el que ahora se estudiará.

El artículo 91 de la Ley de la materia establece primero, el término de presentación del mismo, que es de quince días hábiles posteriores a la de conocimiento del acto que se impugnará; a lo largo del Capítulo respectivo se determina que queda excluida la confesional de las pruebas que puede aportar el recurrente; se determina que en la tramitación, en lo conducente, será aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles; se obliga a la Autoridad a resolver en un plazo de treinta días posteriores a la fecha de recepción y desahogo de ellas, haciéndose la aclaración de que la violación de este precepto no genera sanción, pues en todo caso se aplicarán las reglas de silencio administrativo o negativa ficta que prevén respectivamente la Constitución Federal y el Código Fiscal; se determinan de igual manera, los supuestos de no interposición por incumplimiento de requisitos de procedencia; se establece la forma y condiciones en que operará la suspensión del o los actos reclamados.

Como se ve, este capítulo se asimila a los requisitos de procedencia del juicio de amparo, cerrando así la posibilidad de que proceda éste sin recurso previo, por contener mayores requisitos que la Ley relativa a este juicio.

El primer problema técnico que aquí se enfrenta es la interpretación del artículo 97, que dice que las

resoluciones no recurridas en el plazo señalado, tendrán el carácter de definitivas.

Algunos particulares han querido que tal norma se interprete en el sentido de que la definitividad es para los efectos de procedencia que establece el Código Fiscal y la Ley de Amparo. Nada más incorrecto pues el recurso que se analiza no es optativo para el particular; es indispensable su agotamiento para que la resolución impugnada sea modificada, suprimida o confirmada y sólo así procederá otra vía de impugnación.

El término "podrá" que contiene el artículo 91 no hace optativo al recurso, lo único que hace optativo es recurrir o no hacerlo. Así se han pronunciado ya los Tribunales Colegiados en diversos recursos derivados de juicios fiscales que han conocido, no obstante que el Tribunal Fiscal en algunas de sus Salas continúa sosteniendo lo contrario.

Por lo que toca a la tramitación administrativa de estos recursos, toca a la Dirección General de Asuntos Jurídicos desahogarla, en términos del artículo 29, fracción IX, del Reglamento del Capítulo Octavo de la Ley, hecha excepción de los recursos que se promuevan en contra de actos emitidos por subalternos de los Delegados de la Procuraduría y aquellos en los que se combatan la imposición de arrestos administrativos y clausuras.

Una vez más hay que señalar la carencia de recursos humanos para la atención de esta función, lo que hace incurrir a la Autoridad en silencio administrativo que origina a su vez violación a la garantía que preceptúa el artículo 8º Constitucional, o la negativa ficta que prevé el Código Fiscal. En este último caso, por regla general, al contestar la demanda se acompaña la resolución, para dar paso a la ampliación y por ello a la impugnación directa ante el Tribunal Fiscal.

También es muy común encontrar que las resoluciones respectivas no contienen una valoración de las pruebas que ofrece el recurrente, lo que desde luego origina su nulidad vía el Tribunal citado o los Juzgados de Distrito en virtud de Juicio de Amparo.

Creo que la regulación actual en esta materia es correcta, conviniendo únicamente realizar algunas precisiones técnicas para evitar criterios incorrectos de la Autoridad como el de que el recurso debe presentarse exclusivamente ante el superior jerárquico de la Autoridad responsable, lo que ha originado desechamientos del todo incorrectos por quien los hace.

CITAS BIBLIOGRAFICAS DE ESTE CAPITULO

- (1) Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso; 7a. Ed., México, UNAM, 1987, P98.
- (2) Gómez Lara, Cipriano. Op. Cit. P.123.
- (3) Gómez Lara, Cipriano. Op. Cit. P.253.
- (4) Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa, 1991, P.2558.
- (5) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo; 15a.Ed., México Porrúa, 1973, P.255.
- (6) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo; 9a. Ed., México, Porrúa, 1979, P.273.
- (7) Instituto de Investigaciones Jurídicas, Unam. Op. Cit. P. 889.
- (8) Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto. Proceso, Autocomposición y Autodefensa; 2a. Ed., México, UNAM, 1970, P. 183.
- (9) Instituto de Investigaciones Jurídicas, Unam. Op. Cit. P.198.
- (10) Instituto de Investigaciones Jurídicas, Unam. Op. Cit. P.2820.
- (11) Instituto de Investigaciones Jurídicas, Unam. Op. Cit. P. 702.
- (12) Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo; 1a.Ed., Harla, México, 1991, P.406.
- (13) Fraga, Gabino. Op. cit. P.435.

### CAPITULO III. DERECHO COMPARADO.

#### 1. PRINCIPIOS RECTORES DE LA PROTECCION AL CONSUMIDOR A NIVEL INTERNACIONAL.

Como he apuntado en los temas anteriores, en México se pensó ya con concreción, en una política de protección al consumidor, en los años setentas; entre otros antecedentes se miró hacia las economías liberales en los pasos que éstas ya habían dado en relación al tema.

Formalmente fue en los años cincuentas cuando se comenzaron a sistematizar y materializar procedimientos jurídicos para lograr el fin último llamado protección al consumidor.

Se puede decir que a nivel internacional existen principios fundamentales que dan sustento a la materia; estos principios han sido tomados por casi todas las legislaciones que se encargan de tutelar estos derechos a nivel mundial, sin que sea excepción la Nacional, como se apuntó anteriormente al analizar los preceptos fundamentales de nuestra Ley.

Los principios rectores de protección al consumidor son:



a) El derecho a la información, para lograr que el consumidor tenga en la adquisición de bienes y servicios certeza de las calidades, riesgos, garantías, condiciones y demás supuestos vinculados a aquellos.

b) Derecho de la seguridad; con ello se busca que los productos que llegan al consumidor cumplan requisitos mínimos de seguridad, tanto en su uso como en sus repercusiones al usuario.

c) Derecho a la salud; también el objetivo es que el uso de productos no ponga en riesgo la salud del consumidor. Este principio también se liga hoy con la protección al medio ambiente.

d) Protección legal; este principio tiende a la existencia de mecanismos jurídicos de asistencia y protección legal a los consumidores.

e) Representación; por este principio se busca que el consumidor, ya en un entorno macroeconómico, tenga representación ante organismos gubernamentales y privados, pues finalmente, el consumidor es una pieza fundamental y determinante en los procesos económicos.

f) Educación; se pretende por este principio que el consumidor obtenga una elemental cultura del consumo, que englobe a todos los principios expuestos y con esto pueda acceder al mercado, conciente de sus derechos como tal.

Se analizará ahora la estructura de una Organización que es hoy por hoy, a nivel mundial, el organismo no gubernamental más influyente en la materia: la Organización Internacional de Uniones de Consumidores ("IOCU"), que representa los intereses de consumidores en todo el mundo.

Las relaciones económicas internacionales se han ido incrementando continuamente a través de los años y se han acelerado con los drásticos cambios ocurridos en Europa Oriental. En base a lo anterior, una organización capaz de dar al movimiento consumidor frescos impulsos y capaz de representar los intereses de los consumidores a nivel internacional, se vuelve aún de mayor importancia.

La IOCU fue fundada en 1960, en La Haya, Holanda, en donde tiene sus oficinas centrales para Europa, Norteamérica y el Medio Oriente; la Unión de Consumidores Alemana es uno de sus miembros fundadores y continúa jugando un papel fundamental en la Organización.

La IOCU es una agencia de encuentro para 134 organizaciones de consumidores en todo el mundo. En años recientes, un gran número de organizaciones de consumidores de los países en desarrollo se le han unido.

Fue hace aproximadamente treinta años cuando los problemas de los consumidores comenzaron a jugar un papel importante en la problemática internacional; esta Organización surge con el fin de fortalecer la posición

de los consumidores en general, así como el que se reconozcan sus derechos en materia de seguridad, salud, intereses económicos, situación legal, información, educación, consulta y representación.

Con los años, un cierto nivel de protección básica se ha logrado en los países a través de legislación en materias como seguridad de los productos, ventas a domicilio, publicidad tendenciosa, etc.

Se ha hecho un gran esfuerzo en el campo legislativo y existe un énfasis por crear organizaciones de consumidores que lleguen a acuerdos previos con proveedores sobre las obligaciones que tienen estos últimos con los propios consumidores.

Las decisiones individuales de los consumidores determinan en gran parte el desarrollo de una economía de mercado mixto, de ahí los esfuerzos de los Gobiernos para asegurar que dichas decisiones sean tomadas de una manera informada, conciente, libre y responsable por parte de los consumidores, teniendo como límite a su libertad los intereses de los otros o los valores de la colectividad como el medio ambiente, por ejemplo.

Mantener o establecer esta libertad para el consumidor continúa fijando nuevas demandas y retos a la política, de ahí que la política del consumidor está lejos de ser perfecta.

Para asegurar información, seguridad y calidad al consumidor se requiere contar con instituciones y una infraestructura socioeconómica; una economía de mercado que implica entre otras cosas la consolidación de protección al consumidor establecida o reglamentada, así como de organizaciones de consumidores críticas, e independientes, además de instituciones para encuestas y comparación de productos.

Tomando en consideración lo anterior, la implementación de "bases o guías de protección de consumidores" (nivel básico de protección) adoptadas por la O.N.U. en 1985, continúa siendo una prioridad. La IOCU tuvo una participación muy activa para preparar dichas bases. Ahora esta Unión merece apoyo en el proceso de implementación de las mismas.

La liberalización del comercio no solo trae beneficios para la división internacional del trabajo y para la actividad económica, sino también para los consumidores, principalmente en los campos de disponibilidad, elección y precio.

Es importante señalar que las organizaciones de consumidores, tanto nacionales como internacionales, están demostrando cada vez mayor interés en materia de política comercial. En Holanda, por ejemplo, ésto se refleja en las periódicas consultas sobre política

comercial entre las organizaciones de consumidores y el gobierno.

La IOCU busca atraer la atención hacia su materia con diversas acciones, entre otras, las declaraciones sobre el tema, en la Ronda de Uruguay, por ejemplo, en política agrícola y textiles.

La IOCU también busca contribuir al éxito del GATT y sus negociaciones al suministrarle información. La IOCU ha manifestado que existen por lo menos tres temas que requieren mayor estudio en términos de sus efectos en los consumidores, básicamente las restricciones a la importación, liberalización del comercio, y el medio ambiente.

Como se puede desprender de lo anterior, la política del consumidor es un aspecto de gran importancia para los países a nivel comercial, internacional e inclusive ético, al involucrar cuestiones tan esenciales como el medio ambiente.

Los gobiernos no solo deben proteger a los consumidores, sino también asegurarse que la conducta de los propios consumidores esté encaminada a tomar en cuenta a la sociedad con miras a mejorar la calidad de la misma.

En este capítulo se analizarán algunos esfuerzos de ciertos gobiernos de diversos Estados para lograr el

objetivo de protección eficaz y oportuna de sus consumidores. El análisis se enfoca a los organismos o entes que al igual que la Procuraduría Federal del Consumidor en México, estén destinados a otorgar dicha protección.

## 2. ORGANISMOS E INSTITUCIONES A NIVEL INTERNACIONAL ENCARGADOS DE LA PROTECCION DE CONSUMIDORES.

### ESTADOS UNIDOS.

En los Estados Unidos, a nivel federal, existe la "Comisión Federal de Comercio ("CFC"), que es el organismo más importante que trata con los problemas de protección a los consumidores. Su autoridad se extiende al comercio interestatal, y busca la reparación del daño, así como recobrar costas judiciales.

La CFC realiza sus actividades mediante oficinas regionales en Atlanta, Boston, Chicago, Cleveland, Kansas City, Los Angeles, Nueva Orleans, Nueva York, San Francisco y Seattle.

Entre sus facultades se encuentra el dictar reglas y usos que complementen las regulaciones del comercio, por ejemplo, entre las reglas recientes se encuentran prácticas de precio de los automóviles, cobranza en las tarjetas de crédito, ventas de puerta en puerta y anuncios, entre otros.

Existen varios departamentos que forman parte de la CFC y que en su área pretenden realizar beneficios o evitar daños a los consumidores, entre ellos se encuentran:

"La Administración de Alimentos y Medicinas", que prohíbe la introducción al comercio de bienes adulterados, también prohíbe remover cualquier etiqueta de los alimentos, medicinas o cosméticos, establece condiciones para dichas etiquetas, etc. Entre los decretos que la regulan se encuentra el Decreto sobre la Alimentación, Medicinas y Cosméticos, el Decreto sobre Venenos y Productos Cáusticos, y Decreto sobre Sustancias Peligrosas.

"El Departamento de Agricultura", quien regula la calidad de los alimentos que llegan al consumidor. Entre los decretos más importantes se encuentra el Decreto de Inspección de Productos Avícolas y Ganaderos y el Decreto de Mercadotecnia de Productos Agrícolas.

"El Servicio Postal", Existen disposiciones que prohíben el uso fraudulento del servicio postal. Estas disposiciones que juntas han sido llamadas "una ley poderosa de protección al consumidor" pueden potencialmente limitar las prácticas fraudulentas en el uso del correo.

"El Departamento de habitación y Desarrollo Urbano", busca proteger a los consumidores en ciertos

aspectos como problemas de titularidad de los inmuebles, dificultad de acceso, peligros a la seguridad, servidumbres y gravámenes. El Decreto de Apertura Total de las Ventas Interestatales de Inmuebles es uno de los más importantes.

"La Comisión para la seguridad de los Productos de los Consumidores", es un organismo que representa el mayor esfuerzo para proteger a los consumidores en contra de riesgos o daños y para ayudar a los consumidores a evaluar los diferentes productos en el mercado.

Esta Comisión tiene autoridad para implementar disposiciones de seguridad, prohibir productos que no puedan ser seguros, eliminar productos nocivos del mercado, requerir informes de los productos, realizar visitas de inspección a negocios, requerir en etiquetas ciertas advertencias e instrucciones especiales.

Estos requerimientos se encuentran respaldados por medidas de apremio civiles y penales, y con la posibilidad de sacar el producto del mercado en atención a las demandas por parte de los consumidores.

Por otro lado existe la "Oficina de Asuntos del Consumidor", ("OAC"). Fue creada mediante la ordenanza ejecutiva Número 11583 del Presidente de los Estados Unidos en febrero de 1991. La OAC ahora forma parte del Departamento de Salud, Educación y Asistencia Social.



Los objetivos de la DAC incluyen la coordinación de los programas federales de los consumidores, notificando al Presidente y a las agencias federales, de políticas o planes que afecten el interés de los consumidores, recomendando legislación, coordinando y estimulando programas de investigación de interés para los consumidores.

Además existen ciertas leyes federales que fueron aprobadas para ayudar a los consumidores; sin embargo no existe a la fecha una legislación uniforme que cubra las diversas áreas de interés de los consumidores, ni la variedad de los problemas que afectan a los mismos y castigue a los proveedores que realicen prácticas que violen las leyes.

En este país es común que cada Estado maneje una ley que regule las prácticas fraudulentas del comercio y los actos fraudulentos en la publicidad. Muchos Estados combinan las dos grandes áreas en una sola ley, mientras que otros tienen leyes distintas para cada materia.

El cumplimiento de estas leyes generalmente le corresponde a la Procuraduría de Justicia, quien con ayuda de las Cortes inicia procesos en contra de proveedores que hayan violado dichas leyes. Muchas leyes estatales prevén la posibilidad explícita de que el consumidor inicie una demanda privada otorgándole, en el

caso de que gane, indemnización doble y en ocasiones triple así como el pago de costas judiciales.

Ahora bien, como representativos de la legislación norteamericana de protección al consumidor a nivel estatal, se analizará brevemente las de los Estados de Arizona, Kentucky y Texas.

### ARIZONA

En 1966 en Arizona, se creó la División de Fraudes de los Consumidores. Esta división es auxiliada por la legislación del Estado, que hace ilegal cualquier práctica fraudulenta que pueda engañar o dañar al consumidor.

El Procurador de Arizona tiene facultades para investigar quejas presentadas por los consumidores. Puede examinar bajo juramento a personas relacionadas con la operación. Las Cortes de Arizona pueden ordenar la restitución de todo dinero y propiedades que se hayan perdido como resultado de una acción ilegal del proveedor.

### KENTUCKY

Existe en Kentucky la División de Protección al Consumidor creada para realizar las siguientes actividades:

1.- Promover la coordinación de actividades que tiendan a la protección de los consumidores entre los diversos departamentos, divisiones y ramas estatales y de los condados.

2.- Asistir, auxiliar y asesorar a las agencias federales, estatales y locales para proteger y promover los intereses del público consumidor, asesorar al gobernador y a la legislatura en cualquier asunto relacionado con los consumidores.

3.- Conducir investigaciones, estudios y análisis en materias que afecten la salud y seguridad de los consumidores y cualquier otro asunto relacionado con los mismos, tomando las acciones conducentes para comunicar la perspectiva de los consumidores al Estado, condados y agencias.

4.- Estudiar la aplicación de todas las leyes, reglas, reglamentos, ordenanzas y políticas estatales que afecten a los consumidores y recomendar modificaciones a la legislación y a la política en interés de los mismos.

5.- Organizar conferencias sobre problemas que afecten a los consumidores, promoviendo estándares de honestidad, prácticas equitativas del comercio y responsabilidad en la producción, promoción y venta de bienes y servicios.

6.- Organizar, promover y conducir programas de educación del consumidor y promover las organizaciones de consumidores.

7.- Comparecer ante cualquier organismo, comisión, departamento o agencia federal o estatal, para representar y ser oído en nombre del interés de los consumidores.

8.- Ser parte de cualquier acción en nombre de los intereses del consumidor, involucrándose en procedimientos quasi-judiciales de cualquier departamento, comisión o agencia federal o estatal cuando se considere necesario y aconsejable por el Procurador.

Estas facultades, deberes y funciones de la División son representativas de las de la mayoría de las Divisiones de protección al consumidor de los Estados.

## TEXAS

En este Estado también existe una División de Protección al Consumidor. Entre sus principales funciones y actividades se encuentran las siguientes:

1.- LITIGIO: La división interpone demandas civiles en el nombre del Estado de Texas. Busca la reparación del daño ocasionado a los consumidores y el pago de costas judiciales. Debido a las limitaciones presupuestarias, debe evaluar cada caso en que

contenderá, atendiendo al número de consumidores afectados, el monto del daño, y la posibilidad de prevenir un daño futuro, entre otros.

En el área de litigio la División se encuentra en coordinación con el Departamento de Trabajo de Texas y juntos relacionados con ocupaciones y con el Departamento de Salud de Texas en asuntos relacionados con medicinas no aprobadas, alimentos, etc.

2.- MEDIACION: La mayoría de las quejas de los consumidores son presentadas por escrito, y cuando llegan a la División, ésta intenta primero mediar la disputa. Si fracasa es evaluada para litigio.

3.- INFORMACION AL PUBLICO: En cooperación con la División de Comunicaciones, la División de Protección al Consumidor hace llegar al público, información de protección al consumidor publicando panfletos, preparando una columna de "alerta del consumidor" para los periódicos y grabando anuncios de radio y televisión.

A través de la Oficina de Información al Público, la División publica noticias acerca del desarrollo en el litigio y responde a preguntas de la prensa y del público en general. También se da información legal acerca de los derechos de los consumidores y promueve el acatamiento voluntario a la ley para evitar conflictos innecesarios.

En cuanto a su estructura, la División, opera a través de 7 oficinas localizadas en todo el Estado. Entre ellas se cuenta con 65 miembros incluyendo 17 abogados.

En el año de 1990, la División recibió 30,863 quejas, de las cuales, 17 596 se arreglaron a través de la mediación y 7 035 satisfaciendo a las dos partes. Entre las leyes aplicables están el Código de Comercio y de Negocios de Texas, la Ley sobre Prácticas Fraudulentas de Comercio y el Acta de Protección al Consumidor.

#### CANADA

En Canadá existe un organismo denominado "Oficina de Protección al Consumidor", creada por la Ley de Protección al Consumidor" de Canadá. Dicha Oficina está encargada de proteger al consumidor y entre sus principales objetivos y atribuciones se encuentran las siguientes:

1.- Vigilar la aplicación de la Ley de Protección al Consumidor y de cualquier otra ley en virtud de la cual dicha vigilancia le sea de su incumbencia.

2.- Recibir las quejas de los consumidores.

3.- Educar y asesorar a la población en lo relativo a la protección del consumidor.

4.- Hacer estudios concernientes a la protección del consumidor y si ha lugar, transmitir sus recomendaciones al Ministro de la Habitación.

5.- Promover y subsidiar la creación y el desarrollo de servicios o de organismos destinados a proteger al consumidor, y de cooperar con los servicios y organismos.

6.- Sensibilizar a los comerciantes, manufactureros y agentes de publicidad sobre las necesidades de los consumidores.

7.-Promover los intereses de los consumidores frente a organismos gubernamentales cuyas actividades afecten a dichos consumidores.

8.-Evaluar los bienes y servicios que son ofrecidos a los consumidores.

9.-Cooperar con los diversos ministerios y organismos gubernamentales en materia de protección al consumidor y coordinar el trabajo que sobre esto realizan dichos ministerios y organismos.

10.- Crear por medio de reglamentos, consejos consultivos regionales sobre protección al consumidor sobre las regiones que la Oficina determine y establecer su estructura, funciones, deberes y facultades, las

modalidades de la administración de sus negocios y prever los emolumentos de sus miembros.

La Oficina se compone de por lo menos 15 miembros, de entre los cuales se elige un presidente que será el dirigente del organismo, y al menos 2 vicepresidentes que son todos nombrados por el gobierno.

Los miembros de la Oficina deben ser personas que, en virtud de sus actividades, sean susceptibles de contribuir de una manera particular a la solución de los problemas de los consumidores.

El Presidente y Vicepresidentes son nombrados por cinco años. Los otros miembros de la Oficina son nombrados por tres años. Cada uno de los miembros de la Oficina debe permanecer en funciones a la expiración de su nombramiento hasta que sea reemplazado por otra persona nombrada por el Gobierno. Estos miembros se rigen además por la Ley sobre el Régimen de los Empleados de Gobierno y Organismos Públicos.

La Oficina cuenta además con otros funcionarios y empleados necesarios para el desempeño de sus funciones, y debe anualmente remitir al Ministro de la Habitación un reporte sobre sus actividades financieras del año anterior. A su vez el Ministro dará ese informe a la Asamblea Nacional.



La Oficina tiene facultad de expedir reglamentos para su régimen interno, los cuales deben ser aprobados por el gobierno y publicados en la Gaceta Oficial del Estado.

La Ley de Protección al Consumidor tiene como campo de aplicación los contratos celebrados entre un consumidor y un comerciante en el ejercicio de su profesión, y que tengan por objeto un bien o un servicio. Es aplicable esta Ley a los ministerios y organismos gubernamentales.

Se excluye de la aplicación de la Ley los contratos relativos a bienes y servicios que entren en los siguientes supuestos:

a) Contratos de seguro o de renta, con excepción de un contrato de crédito celebrado por el que paga una prima de seguro.

b) Los contratos de suministro de electricidad o de gas por un distribuidor mencionado en la Ley sobre el Suministro de Gas Natural o una cooperativa constituida en virtud de la Ley de Electrificación Rural.

c) Un contrato relativo a todo servicio de telecomunicaciones suministrado por una sociedad explotada según la Ley sobre el Régimen de las Telecomunicaciones.

d) Las operaciones regidas por la Ley sobre Valores Mobiliarios.

e) La venta o construcción de un inmueble.

f) El crédito garantizado por una hipoteca.

g) La prestación de un servicio por la reparación de un inmueble.

h) Los contratos regidos por la Ley de Servicios Funerarios y de Sepultura.

Son de aplicación supletoria el Título II de la Ley de Prácticas de Comercio y el Código Civil de Canadá, así como el Reglamento de Aplicación de la Ley sobre Protección al Consumidor.

#### PARAGUAY

En Paraguay existe un proyecto de "Ley de Protección al Consumidor y Lealtad Comercial" que busca compensar la situación desventajosa en la que se encuentran los consumidores, y establecer las normas básicas para evitar abusos, maniobras perniciosas o disfunciones en el mercado al poner a disposición de los afectados, del Ministerio Público y aún de asociaciones orientadas al bien público, ciertas acciones y recursos para enmendar las anomalías.

Sin embargo, dicho proyecto de Ley no prevé la creación de una institución u organismo que tenga por objetivo la protección de los consumidores. El proyecto citado se limita a establecer normas para la comercialización de productos, la publicidad, precios, servicios, etc.

En cuanto a materia de protección al consumidor se limita a otorgar a los jueces comunes, sin perjuicio de las penalidades y reparación de daños y perjuicios determinadas por otras leyes, facultades para:

a) Prohibir la exhibición, circulación, distribución, transporte o comercialización de productos que infrinjan disposiciones de la citada ley.

b) Ordenar la incautación de productos que infrinjan las disposiciones de la ley cuando sean peligrosos o dañinos para la salud.

c) Con debida audiencia previa, ordenar la clausura temporal de un establecimiento, negocio o instalación.

d) Aplicar multas conminatorias tendientes al cumplimiento de lo ordenado en sentencias definitivas o en medidas cautelares. Estas multas se graduarán en proporción al caudal económico de quien deba satisfacerlas.

e) Ordenar la publicación de sentencias definitivas o partes de ella, a costa del condenado, en diarios, revistas, en radiodifusiones o teledifusiones.

f) Ordenar el cumplimiento de cualquier dispositivo de la ley y decretar el apercibimiento de aplicar otras sanciones previstas en la misma o en otras normas jurídicas.

g) Prohibir publicaciones, emisiones o promociones que se efectúen en violación a lo normado por las leyes.

En todos los casos las sanciones se aplicarán respetando el derecho de defensa de los afectados por ellas.

A petición de parte, los jueces podrán ordenar medidas cautelares tendientes a evitar hechos que importen flagrante violación de lo normado por la ley, impliquen eminente peligro para la salud o bienestar de los consumidores o usuarios o puedan provocar daños graves a la comunidad.

## HONDURAS

En Honduras, mediante el Decreto No. 41-89 del 7 de abril de 1989 se emitió la Ley de Protección al Consumidor, la cual fue publicada el 29 de abril del

citado año. El 25 de julio de 1989 fue publicado el Reglamento de dicha Ley.

La norma no prevé la existencia de un organismo o institución que tenga como fin el brindar protección a los consumidores, sino que es la propia administración centralizada la que se encarga, a través de la Dirección General de Comercio Interior de la Secretaría de Economía y Comercio ("la Dirección"), de administrar la aplicación de dicha Ley, su Reglamento y demás disposiciones complementarias.

En el desempeño de su cometido, la Dirección tiene las siguientes atribuciones:

a) Conocer las quejas y denuncias que presenten las personas naturales o jurídicas que resulten afectadas.

b) Requerir de los productores, distribuidores, mayoristas, detallistas y demás personas naturales y jurídicas dedicadas al comercio de bienes y servicios, la información y documentos relacionados con el caso que se investiga.

c) Obtener de los organismos públicos los documentos necesarios relacionados con la investigación.

d) Practicar la inspección en los centros de producción y establecimientos comerciales relacionados con los bienes y servicios sujetos a la citada Ley.

e) Investigar cualquier tipo de especulación indebida o acaparamiento.

f) Decomisar los bienes que se ofrezcan al consumidor con adulteración de su calidad, peso, medida o cantidad que no corresponda al precio exigido y los que sean objeto de acaparamiento o especulación indebida.

g) Verificar el cumplimiento de las normas oficiales de calidad, cantidad, peso, medida, precio o cualesquiera otras referentes al comercio de bienes y servicios.

h) Extender certificaciones a efecto de que los consumidores puedan ejercer las acciones legales que correspondan por infracciones a las disposiciones de la citada Ley.

i) Denunciar ante los tribunales competentes, las acciones en perjuicio del consumidor que sean constitutivas de delitos tipificados en el Código Penal.

j) Coordinar con las corporaciones municipales la aplicación de la Ley.

k) Imponer las sanciones administrativas que contempla dicha Ley.

#### GUATEMALA

En Guatemala, el 15 de enero de 1985 fue publicada la "Ley de Protección al Consumidor", cuyo objeto es controlar y evitar el alza inmoderada en los precios de los productos y servicios esenciales para la población del país, así como establecer los delitos económicos y las sanciones correspondientes.

En dicha Ley no se prevé la creación de una institución que tenga por objeto la protección de los consumidores. La observancia de la citada Ley, así como la aplicación de sanciones es encomendada al Ministerio de Economía o al Ministerio de Estado y/o sus Dependencias, que por razones de la materia, ejerzan el control del producto o servicio de que se trate.

Para la aplicación de las sanciones de privación de la libertad, se envía el expediente al Ministerio Público con instrucciones para que esta Institución formule la acusación correspondiente ante los tribunales de justicia competentes y prosiga hasta su finalización el respectivo proceso.

El Ministerio de Economía tiene facultades de fiscalización, inspección y control para la consecución de los fines que se establecen en la citada Ley.

## PANAMA

En Panamá existe un organismo denominado Oficina de Regulación de Precios, la cual remonta su base legal a la Constitución Política de la República de Panamá de 1941. La citada Oficina se crea mediante el Decreto de Gabinete No.60 del 7 de marzo de 1969, como un organismo especial y está constituida por una Junta de Ajuste y un Director.

### Miembros de la Junta de Ajuste:

1.- El Ministro de Comercio e Industrias, quien la preside.

2.- El Ministro de Hacienda y Tesoro, o su delegado.

3.- El Ministro de Planificación y Política Económica o su delegado.

4.- Una persona que represente a los consumidores, escogido por el Organó Ejecutivo de una terna presentada por la Federación de Padres de Familia.

5.- Otra persona que represente a los consumidores escogida por el Organó Ejecutivo de una terna presentada por las confederaciones y sindicatos de trabajadores de la República.



En la actualidad esta Junta no sesiona, los acuerdos sobre aplicación de políticas se realizan coordinadamente con las instituciones involucradas.

Funciones:

1.- Investigar los costos de los servicios y artículos de primera necesidad, importados o de producción nacional, con el fin de fijar precios máximos de venta.

2.- Tomar las medidas necesarias para evitar el acaparamiento de los artículos y servicios de primera necesidad.

3.- Regular la distribución de los artículos y servicios de primera necesidad.

4.- Verificar la exactitud de las pesas y medidas y sancionar a quienes las alteren.

5.-Regular y fijar los precios de los artículos producidos o vendidos por establecimientos comerciales o industriales.

6.-Velar para que los comerciantes mantengan dentro del establecimiento comercial, la lista de los artículos regulados, lo mismo que las tarifas de servicio aplicables a su negocio.

Existen otras leyes importantes como son:

1.- La Ley 34, cuyo objetivo es dar seguimiento específico a todas las empresas que produzcan, vendan, ofrezcan artículos o servicios no contemplados en el Decreto de Gabinete No. 60, tales como restaurantes, refresquerías, lavanderías, kioscos o similares.

2.- La Ley 6, cuyo objetivo es velar que se mantengan a la vista en forma clara y legible, los descuentos correspondientes aplicables a cada establecimiento comercial, como transporte público, restaurantes, farmacias y expendios de comida rápida.

3.- La Ley 7, por la cual se prohíbe el aumento de los precios y se dictan otras medidas.

#### ARGENTINA

En Argentina, mediante la Ley de Protección al Consumidor de 1988, que tiene por objeto la defensa de los consumidores y usuarios se crea en el ámbito de la Secretaría de Comercio del Ministerio de Economía de la Nación, el Instituto Nacional del Consumidor, como organismo dependiente del secretario de Comercio, funcionario que ejerce su presidencia.

Son miembros permanentes del Instituto, un representante de cada provincia, uno del territorio nacional y uno de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos

Aires, quienes deben ser preferentemente funcionarios de las respectivas direcciones de Comercio.

Son miembros honorarios con voz pero sin voto y permanecen un año en funciones las siguientes personas:

- 3 representantes de asociaciones de consumidores, una de las cuales deberá representar a las provincias.

- 1 representante de cámaras industriales que fabriquen productos que se comercialicen en el país y estén destinados al consumidor nacional.

- 1 representante de cámaras de comercio.

- 1 representante de importadores de bienes de consumo.

- 1 representante de cámaras de prestadores de servicios a usuarios.

- 1 representante de sindicatos de trabajadores independientes que presten servicios a usuarios.

El Instituto Nacional del Consumidor tiene las siguientes finalidades:

- a) Promover una adecuada educación del consumidor y usuario.

b) Fomentar una adecuada diversificación del consumo como medio de racionalizar y normalizar el abastecimiento.

c) Orientar a los sectores productivos a la adopción de métodos que faciliten una adecuada comercialización de sus productos destinados a los consumidores.

d) Organizar la instalación de oficinas públicas de información al consumidor o usuario.

e) Realizar estudios, análisis comparativos y controles de calidad y difundir sus resultados.

f) Aconsejar a los consumidores la mejor forma de sustituir el consumo de productos cuyos precios estén a la alza por otros de precios más accesibles.

g) Estimular la creación de asociaciones de consumidores y mantener un registro nacional actualizado de las mismas.

La Ley de Protección al Consumidor también crea un Tribunal Administrativo que se denomina Tribunal del Consumidor, y que se encuentra a cargo de un juez administrativo asistido por dos vocales. Tanto el juez como los dos vocales son designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de la Secretaría de Comercio.

El Tribunal del Consumidor tiene competencia para conocer y decidir en primera y única instancia por denuncias de los consumidores y usuarios en los siguientes casos:

a) En los conflictos que se susciten entre comerciantes, fabricantes, importadores o concesionarios con los consumidores con motivo de la aplicación de la citada Ley.

b) En los conflictos que se susciten entre prestadores de servicios públicos o privados con los usuarios, con motivo de la aplicación de la misma Ley.

Son asesores honorarios del Tribunal del Consumidor, con voz pero sin voto y al solo efecto de lograr conciliaciones:

- 1 representante de las cámaras de comercio y prestadores de servicios.

- 1 representante de las cámaras de fabricantes e importadores de bienes que se comercialicen en el país y estén destinados al consumidor.

- 1 representante de las asociaciones de consumidores.

**ESPAÑA**

En 1984, se promulga en España la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, cuyo objetivo fundamental es:

1.- Establecer las bases y los procedimientos para la defensa de los consumidores y los usuarios.

2.- Disponer del marco legal adecuado para favorecer un desarrollo óptimo del movimiento asociativo en este campo.

3.- Declarar los principios, criterios, obligaciones y derechos que configuran la defensa de los consumidores y usuarios, que en el ámbito de sus competencias, habrán de ser tomados en cuenta por los poderes públicos en las actuaciones y desarrollos normativos futuros en el marco de la doctrina señalada por el Tribunal Constitucional.

Esta Ley señala que corresponderá a la Administración del Estado promover y desarrollar la protección y defensa de los consumidores principalmente en los siguientes aspectos:

1.- Elaborar y aprobar el Reglamento General de la citada Ley, las reglamentaciones técnico-sanitarias, los reglamentos sobre etiquetado, presentación y publicidad, etc.

El reglamento de la Ley determinará los casos, plazos y formas de publicidad de las sanciones y el régimen sancionador.

2.- Apoyar las asociaciones de consumidores y usuarios.

3.- Ejercer la potestad sancionadora con el alcance que determinen sus normas reguladoras.

4.-En general adoptar en el ámbito de su competencia, cuantas medidas sean necesarias para el debido cumplimiento de lo establecido en la citada Ley.

En España, corresponderá a las comunidades autónomas promover y desarrollar la protección y defensa de los consumidores o usuarios de acuerdo con lo establecido en sus respectivos Estatutos, y en su caso, en las correspondientes Leyes Orgánicas complementarias de transferencia de competencias, principalmente en los siguientes aspectos:

1.- La información y educación de los consumidores y usuarios, estableciendo las oficinas y servicios correspondientes de acuerdo con las necesidades de cada localidad.

2.- La inspección de productos y servicios para comprobar su origen e identidad, y el cumplimiento de la

normativa vigente en materia de precios, etiquetado, presentación y publicidad.

3.- La realización directa de inspección técnica o sanitaria.

4.- Apoyar y fomentar las asociaciones de consumidores y usuarios.

5.- Adoptar las medidas urgentes y requerir la colaboración en los supuestos de crisis o emergencias que afecten a la salud o seguridad de consumidores o usuarios.

6.- Ejercer la potestad sancionadora con el alcance que determinen sus normas reguladoras.

#### NORUEGA

En Noruega existe una institución denominada "Consejo de Consumidores". Esta institución fue fundada en 1953. Administrativamente se encuentra bajo la jurisdicción de la Secretaría de Asuntos del Consumidor y Administración Gubernamental y aproximadamente tres cuartas partes de sus gastos son cubiertos por el presupuesto fiscal.

Sin embargo, el Consejo de Consumidores tiene un carácter autónomo, en la práctica, lo cual significa que



desempeña sus labores de manera autónoma y bajo sus propios lineamientos.

Fue establecida para promover los intereses de los consumidores en relación con la industria y las autoridades públicas. Su propósito es asegurar que los consumidores tengan una amplia selección de bienes y servicios a precios proporcionales con los mismos. Dicha institución considera que el derecho a saber lo que se compra es uno de los principales derechos del consumidor. Es por lo tanto su papel, asegurar que se dé a los consumidores la información necesaria y de una manera sencilla y razonable.

El Consejo lleva a cabo pruebas para verificar los datos sobre productos y servicios. Las pruebas buscan que los consumidores tengan suficiente información para comparar entre las diferentes marcas, y tengan bases para evaluar el precio y calidad. Las pruebas de los productos son publicadas en el "Forbruker Rapporten" (Reporte del Consumidor).

El Consejo de Consumidores también trata de esclarecer otros factores que puedan crear problemas en conexión con la adquisición de bienes y servicios. Si descubre ciertos términos no razonables en un contrato, a través de negociaciones en contratos de adhesión busca que dichos términos sean eliminados. Además, y

particularmente, vigila productos que sean nocivos para la salud.

La Asamblea Nacional es el órgano supremo del Consejo. Se reúne cada dos años y es atendida por 73 delegados, 23 de los cuales son nombrados por organizaciones a nivel nacional, 19 por consejos locales y 27 por la Secretaría de Asuntos del Consumidor y Administración Gubernamental.

La Asamblea Nacional define las principales políticas a seguir por el consejo para el siguiente periodo de dos años. Ocho miembros de la asamblea y un presidente son electos para formar el Consejo. El propio Consejo elige al vicepresidente.

Cuando el Consejo sostiene una asamblea o conferencia, los representantes de la prensa y televisión son invitados, y los mismos contactan al Consejo para conferencias de prensa en materias específicas.

El Consejo de Consumidores busca además promover los intereses de los consumidores al influir en las Autoridades públicas que regulan el comercio y la industria. Propone además leyes o modificaciones a las mismas y a los reglamentos existentes con el fin de proteger a los consumidores.

Manejo de Quejas:

Si un consumidor adquiere un producto con fallas o defectos, puede quejarse. Primero debe acudir con el proveedor quien debe ofrecer la reparación, de ser posible, y si el defecto es serio, tiene el consumidor el derecho de que le sea reembolsado su dinero o que le sea intercambiado su producto.

Si no llega a un arreglo con el proveedor, puede recurrir a los Comités de Quejas que forman parte del Consejo del Consumidor. Estos comités manejan la queja hasta donde sea posible actuando como mediadores y buscando resolver el conflicto en una base voluntaria y con una solución aceptable para ambas partes. Si no es posible, el asunto es turnado a la Oficina del Consumidor competente quien está autorizada para emitir resoluciones que tienen fuerza de sentencia legal para resolver esa disputa.

Una resolución de la Oficina puede ser apelada ante la Corte de Justicia de Noruega dentro de las 4 semanas siguientes a la fecha de notificación de la misma. Cabe mencionar que existen una Oficina del Consumidor y un Comité de Quejas por cada distrito.

#### YUGOSLAVIA

En la Gaceta Oficial de Yugoslavia, el 10 de agosto de 1990 se publicó la Ley sobre el Comercio, en

cuyo título tercero se regula la protección al consumidor.

En dicha Ley se menciona que dentro del órgano federal encargado para el comercio se forma la Comisión de Protección de Consumidores. La Comisión se encarga de vigilar la protección de los consumidores y a solicitud de los mismos, o a su propia iniciativa, evalúa los contratos entre proveedores y consumidores para determinar si los mismos contienen cláusulas que perjudiquen la posición de estos últimos. Analiza la calidad y precio de las mercancías publicando sus resultados para conocimiento de los consumidores.

La Comisión está formada por los representantes de los órganos competentes interesados, por los consumidores y destacados hombres y expertos de comercio.

La Comisión coopera con los órganos correspondientes en las Repúblicas y Provincias autónomas. El número de miembros de la Comisión lo determina el funcionario que dirige el Órgano Federal encargado para los asuntos de comercio.

La Comisión puede intervenir en casos de quejas presentadas por los consumidores, sugiriendo primeramente al comerciante el volver a examinar sus transacciones y actos con los que fueron perjudicados los consumidores y enmendar su falta. El comerciante tiene obligación de tomar en consideración la sugerencia, así como de

informar a la Comisión sobre las medidas tomadas en un plazo de 15 días contados a partir del día en que haya recibido la notificación.

Según la necesidad, la Comisión informa a los órganos encargados de inspección para que estos requieran al proveedor la información y documentación necesaria, con la orden de que se tomen las medidas según la Ley.

En caso de que el comerciante, sin justificación alguna, llegue a rechazar la solicitud del consumidor para que se le sustituya el artículo defectuoso por uno nuevo, o para que le devuelva el dinero que pagó por el mismo, o no toma las medidas sugeridas por la Comisión, entonces este organismo dictará una resolución ordenando al comerciante el cumplimiento a las demandas del consumidor.

La resolución de la Comisión puede suspender temporalmente el ejercicio de las actividades del comerciante que perjudiquen los intereses de los consumidores hasta que la Corte dé a conocer su dictamen.

## FRANCIA

La principal ley de la materia es la Ley No.83-660 del 21 de julio de 1983, relativa a la seguridad de los consumidores.

La citada ley tiene por objeto procurar que los productos y servicios sean seguros y no atenten contra la salud de las personas; para el efecto faculta para proceder en el control de los productos y servicios a:

a) Los agentes de la Dirección de Persecución de Fraudes.

b) Los agentes del servicio de instrumentos de medición.

c) Los agentes de la Dirección General de Aduanas y Derechos Indirectos.

d) Los agentes de la Dirección de la Calidad.

e) Los inspectores de farmacia y de medicinas del ministerio de la salud.

f) Los inspectores del trabajo.

g) Los servicios de policía y gendarmería.

Los agentes citados que hayan realizado controles, transmiten a los Representantes del Estado los resultados de sus investigaciones acompañándolas de las propuestas y medidas que deberán tomarse.. Además la citada Ley establece una Comisión de Seguridad a los Consumidores.

Dicha Comisión está formada por un presidente nombrado por el Consejo de Ministros de los miembros del Consejo de Estado. Se compone de personas pertenecientes a organizaciones profesionales, asociaciones nacionales de consumidores y expertos. Estas personas serán nombradas por el ministro ejecutor con la autorización de los ministros interesados y serán escogidos en razón de su competitividad en la materia de prevención de daños y riesgos.

Habrá igualmente un comisario de gobierno designado por el Ministro encargado de la ejecución. La Comisión estará encargada de decidir sobre la prevención de riesgos en materia de productos o servicios. Asimismo debe realizar estudios sobre los peligros que puedan presentar aquellos y deberá hacer del conocimiento del público la información que estime necesaria.

La Comisión establecerá anualmente un informe de sus actividades. Dicho informe deberá ser presentado ante el Presidente de la República y ante el Parlamento. El informe mencionado se publicará en el Diario Oficial, así como las resoluciones de la Comisión y las que se hayan dado en los procesos respectivos.

## SUECIA

Suecia cuenta con un organismo denominado "Servicio de Protección a los Consumidores". El Servicio es una Autoridad estatal que se dedica a ayudar a

público en su carácter de consumidor. En su oficina situada en las afueras de Estocolmo trabajan aproximadamente 200 personas en cuestiones completamente diferentes, a saber, precios, créditos, economía de hogar, propaganda, derechos del consumidor, seguridad de productos, servicio a los pueblos alejados, juguetes, automóviles, casas y muchas cosas más. El jefe principal es el Director General, que al mismo tiempo es el Ombudsman del Consumidor y tiene como asistentes a tres jefes.

El Gobierno y el Parlamento han dado al Servicio de Protección a los Consumidores dos tareas principales:

a) Ayudar a los hogares a aprovechar el dinero, el tiempo y otros recursos de la mejor manera posible.

b) Afianzar la posición del consumidor frente a los productores y vendedores.

Los grupos débiles socialmente, tales como niños, jóvenes, minusválidos, inmigrantes y personas con salarios bajos, deberán ser apoyados especialmente.

El Servicio busca brindar protección a los consumidores en contra de productos peligrosos, propaganda engañosa y contratos irrazonables. Cuando el Servicio y el Ombudsman presentan un caso, se inicia principalmente con una denuncia. En la mayoría de los casos proviene de consumidores o de asesores de



orientación al consumidor en los municipios, pero en ocasiones se inicia de oficio.

Como regla general se empieza tomando contacto con la empresa productora para hacer alguna conciliación. A menudo los productores la hacen voluntariamente; de lo contrario se continua con el caso.

El Servicio no se ocupa solamente de los abusos particulares de las empresas, sino que trata de influenciar el mercado en su totalidad, lo que se puede lograr mediante convenios con la industria, a veces dando líneas a seguir al elaborar los productos, la propaganda, etc. Las líneas a seguir son un complemento de las leyes y dan directivas a las empresas.

En apoyo a lo anterior el Servicio hace pruebas de mercancías y se le informa al consumidor de los resultados. Las investigaciones, pruebas y conocimientos son resumidos en hojas de datos, instructivos, informes, material de estudio y de debate. Dicha información existe en las Oficinas de Asesoría de Orientación al Consumidor en los municipios y puede solicitarse al Servicio directamente.

El Servicio edita también dos revistas. La primera es llamada "Consejos y Experiencias" que se dirige al consumidor. La revista investiga e informa sobre las diferentes mercancías y servicios, rinde cuentas de las pruebas y del mercado, así como consejos

de compra. La otra es llamada "Derecho del Consumidor y Economía", y se dirige a las empresas, juristas y políticos y está, más bien enfocada a la política de consumidores. La revista informa sobre las nuevas leyes, prácticas de la Corte, y decisiones del Servicio de Protección a los Consumidores y del Ombudsman del Consumidor, pero también informa en otros artículos y reportaje sobre diferentes cuestiones de política de consumidores.

#### TRABAJO INTERNACIONAL:

El Servicio de Protección a los Consumidores trabaja también fuera de Suecia para que exista un buen estándar de productos, mercancías seguras y por lo demás, una buena protección al consumidor. En varios casos ha logrado que el resto del mundo adopte el estándar sueco que generalmente es más elevado.

Generalmente el Servicio participa en muchos grupos nórdicos dentro del Consejo Nórdico de Ministros, y de manera especial en el Comité para cuestiones de consumidores. Además participa en el trabajo de la Organización Internacional de Consumidores (La IOCU).

#### Trámite de una denuncia:

La mayoría de los casos son solucionados de una forma voluntaria. Si no se puede o si se trata de un caso

muy importante, se traslada el asunto al secretariado del Ombudsman del Consumidor.

El Ombudsman puede expedir una orden de prohibición, lo que significa que se le prohíbe a la empresa la introducción al mercado de cierto producto, la eliminación de cierta condición en un contrato o la venta de una mercancía peligrosa. El Ombudsman puede también expedir una orden de revocación que obligará a la empresa a reparar, cambiar, y recibir de regreso mercancías ya vendidas que sean peligrosas. También puede expedir una orden de información, lo que significa que la empresa debe dar cierta información al consumidor.

Las órdenes pueden estar unidas a una multa. La multa es una cantidad considerable que puede ser impuesta si la empresa continúa con lo que se ha prohibido o hace caso omiso a dar información importante.

El Ombudsman del Consumidor puede acudir también al Tribunal del Mercado. Las decisiones del Tribunal generalmente van acompañadas de una multa.

Si hay prisa, por ejemplo para sacar una mercancía peligrosa del mercado, el Tribunal del Mercado, a solicitud del Ombudsman puede expedir una decisión interna que sea válida inmediatamente y tendrá efectos hasta que el Tribunal tome su decisión definitiva.

Como leyes aplicables se encuentran las siguientes:

Ley de Introducción en el Mercado. Todas las afirmaciones y promesas que se dan en la introducción al mercado de un producto deben ser verídicas. La empresa debe poder comprobar todo lo que dice en la propaganda. La empresa debe llevar ciertos datos importantes en su introducción al mercado, por ejemplo, precio, cualidades del producto, cuidado y condiciones de venta.

Ley de Condiciones de Contrato. Está prohibido el utilizar términos y condiciones que favorezcan solamente al vendedor a costa del consumidor.

Ley de Seguridad de Productos. Protege al consumidor de mercancías que pueden ser peligrosas. El vendedor deberá dar la información necesaria para evitar el peligro. También se puede prohibir al proveedor el continuar vendiendo una mercancía peligrosa.

Ley de Crédito al Consumidor. Garantizará que el consumidor pueda saber el costo real en la compra a crédito, ya se trate de un préstamo bancario, compra a plazos o crédito de una cuenta.

Ley de Ventas en Casa. Cuando algo se vende por teléfono o en la puerta, el consumidor tiene derecho a arrepentirse de su compra dentro de una semana partir de la orden de compra o de la misma compra. El vendedor

deberá informar sobre este derecho y entregar un formulario de arrepentimiento.

## FINLANDIA

En Finlandia también existe un Ombudsman del Consumidor, quien supervisa que el mercado así como los términos contractuales sean conforme a lo que dispone la ley.

El Reglamento de Protección al Consumidor es aplicable al mercadeo de bienes y servicios entre proveedor y consumidor. Desde principios de 1984, el Reglamento se aplica a ventas de mercancías y al régimen de vivienda. El Reglamento no se aplica a las transacciones entre comerciantes ni a ventas entre dos personas que no tengan propiamente el carácter de proveedor y consumidor.

El Reglamento también dispone que el proveedor es responsable por la publicidad y mercadeo de sus productos. Debe probar que la información, promesas, y ofertas sean verdaderas. El consumidor también debe ser informado de las características del producto, circunstancias para su conservación y empleo.

El Reglamento de protección al Consumidor prohíbe a los proveedores que ofrecen bienes o servicios a los consumidores hacer uso de términos contractuales en cuanto al precio o alguna otra circunstancia que se

considere injusta desde el punto de vista de los consumidores. Por términos contractuales, el Reglamento se refiere a términos y disposiciones en los contratos de adhesión que generalmente son utilizados al vender bienes o prestar servicios a los consumidores.

El Ombudsman del Consumidor inició sus funciones el 1 de septiembre de 1978, al mismo tiempo que el Reglamento de Protección al Consumidor inició su vigencia en Finlandia.

El Ombudsman del Consumidor es nombrado por el Presidente de la República por un periodo de cinco años. Es una Autoridad independiente, aunque existen algunos lazos presupuestales y de nombramientos relacionados con el Ministerio de Comercio y de la Industria. El Ombudsman del Consumidor somete un reporte anual de sus actividades al gobierno.

#### Funciones:

a) Supervisar que el mercado y los términos contractuales en los que una parte sea un consumidor, se encuentren de conformidad con lo dispuesto en la ley.

b) Auxiliar, según su propio juicio a ciertos individuos consumidores en sus disputas con proveedores y comerciantes.

Cualquier consumidor que descubra una comercialización abusiva de bienes o servicios puede presentarla ante el Ombudsman para que examine su legalidad. El Ombudsman no puede rechazar un reporte o una queja de un consumidor, aunque sea poco significativa económicamente, pero si puede establecer prioridades de acuerdo a la importancia y vigencia de sus casos.

Si encuentra que existen bases suficientes para iniciar una acción bajo el Reglamento antes citado, el Ombudsman primero contactará al proveedor responsable con el propósito de darle una oportunidad, según lo establece la Ley para que le presente una explicación y los documentos necesarios para defender su postura. El Reglamento antes citado obliga al proveedor a presentar cualquier información requerida por el Ombudsman. Este tiene la facultad de imponer una multa como medida de apremio al comerciante.

Una vez que cuenta con toda la información, el Ombudsman emite su decisión y en caso de encontrar culpable al proveedor, podrá solicitar a éste, una confirmación por escrito de que desistirá de su práctica abusiva. Si el asunto puede arreglarse de esta manera, el Ombudsman no realizará ninguna acción más, en caso contrario, si no puede ser arreglada voluntariamente, el Ombudsman tiene la facultad de imponer sanciones económicas.

El Ombudsman también puede remitir el asunto a la Corte Comercial. Esta es una Corte especial para asuntos relacionados con las prácticas de comercio y los términos contractuales. Los casos relacionados con la violación al Reglamento de Protección al Consumidor pueden ser llevados a dicha Corte por el Ombudsman. En el procedimiento, el Ombudsman representa a los intereses del consumidor en contra del proveedor. La Corte tiene 9 miembros quienes al igual que sus substitutos son elegidos por el Presidente de la República por un término de 4 años. Tres de dichos miembros representan los intereses de los consumidores, tres a los comerciantes y tres serán imparciales. De estos últimos tres se elegirá el Presidente y Vicepresidente de la Corte.

En la Corte, el Ombudsman puede demandar que al proveedor o comerciante se le prohíba continuar o repetir la práctica de comercio discutida. Si la Corte confirma lo anterior manda una prohibición de ejercer la práctica de comercio y generalmente lo refuerza mediante la imposición condicional de una multa. Puede ordenar por otra parte la corrección de dicha práctica.

No existe un recurso de revisión en contra de estas decisiones, sin embargo, el proveedor puede recurrir la decisión ante la Suprema Corte. Una prohibición de la Corte es obligatoria para el demandado únicamente, no para los demás proveedores. Si un comerciante viola deliberadamente o negligentemente las



disposiciones del Reglamento, el Ombudsman a su entera discreción podrá reportarlo al Ministerio Público, quien a su vez decidirá si existe un delito de comercio o una infracción de comercio. Estas demandas se presentan ante Cortes ordinarias.

#### Asistencia Adicional:

El Ombudsman del Consumidor puede auxiliar a un consumidor gratuitamente aconsejándolo sobre los procedimientos de la Corte así como sobre la aplicación de la Ley y el interés general de los consumidores.

Como legislación aplicable en la materia, por lo que toca a este País podemos señalar la siguiente:

- Reglamento de Protección al Consumidor.
- Modificaciones al Reglamento (1982, 1983).
- Reglamento del Ombudsman del Consumidor.
- Reglamento de la Corte Comercial.
- Reglamento Municipal sobre Consejo a los Consumidores.
- Ordenanza presidencial relativa a la Corte Comercial.

- Ordenanza presidencial sobre el Ombudsman del Consumidor

- Ordenanza presidencial relativa a la información requerida en el comercio de casas y residencias.

#### DINAMARCA

En Dinamarca no existe ninguna institución pública con el fin específico de salvaguardar los derechos e intereses de los consumidores. El gobierno no reconoce formalmente ninguna organización de protección a los consumidores como tal. Aunque en la práctica sí tiene relación y contacto con dos organizaciones generales de consumidores, así como organizaciones sobre categorías específicas de consumidores. Estas organizaciones protegen los intereses de sus miembros de manera individual y en ocasiones de manera general. La protección de los intereses generales puede tomar la forma de investigación, consultas, etc. Cada asociación tiene acceso a las Cortes para la protección de los intereses de sus miembros.

La legislación actual solamente regula ciertos aspectos como las ventas a domicilio, sistemas de pago y publicidad engañosa. También existe legislación que protege los intereses de los consumidores como el Reglamento de Alimentos y Medicinas, el Reglamento sobre Calidad Agropecuaria, y el Reglamento sobre Calidad de

Productos, la legislación sobre términos generales y condiciones para la venta de bienes y prestación de los servicios a los consumidores y sobre la responsabilidad de esta producción.

Aún se encuentra como proyecto al igual que la legislación que indirectamente protege los intereses de los consumidores, la legislación sobre los derechos de ciertos grupos a presentar quejas (acción colectiva) y la legislación sobre simplificación de los procedimientos ante las Cortes.

El gobierno reconoce Cámaras de Arbitraje (10 en la actualidad) que satisfacen los requisitos impuestos por el propio gobierno en el Reglamento sobre Reconocimientos de Cámaras de Arbitraje. Estas Cámaras se forman por tres miembros, un representante de la rama de la industria afectada, un representante de una organización de consumidores y un abogado independiente. La decisión de la Cámara es obligatoria para las partes. La decisión o laudo puede ser sometida a una Corte Civil. Esta Corte sólo examinará si la Cámara, en justicia y tomando en consideración todos los intereses involucrados, llegó razonablemente a sus conclusiones y se apegó a derecho.

#### Financiamiento Público:

El Estado subsidia ciertas actividades concretas de organizaciones de consumidores. Las contribuciones

pueden ser emitidas en suma general o como financiamiento de un proyecto específico. En ambos casos, un sólo pago o subsidio anual puede estar involucrado. Como no existe un criterio general para la distribución de subsidios, se destinan generalmente según los méritos de dichas organizaciones. Las organizaciones de consumidores son consultadas por el gobierno directamente ya sea en forma verbal o por escrito.

En 1974 se formó la Comisión de Coordinación interna departamental sobre Asuntos de los Consumidores, que representaba a todos los Ministerios, excepto el de Defensa. Desde entonces, el reconocimiento en los diferentes Ministerios de la necesidad de dar más consideración a los aspectos de los consumidores ha crecido enormemente en las áreas de responsabilidad de cada Ministerio. La función básica de esta Comisión, aparte de facilitar los contactos interdepartamentales, era realizar planes anuales para la política gubernamental sobre asuntos de los consumidores así como publicar reportes de progreso. Sin embargo, la Comisión fue desintegrada en 1987.

## POLONIA

La primera organización de consumidores en un país socialista se registró oficialmente en Polonia en 1981. Su existencia se debió a los cambios políticos y sociales y a los intentos de reformas en el país. Desde

entonces organizaciones de consumidores comenzaron a formarse en otros países socialistas: Hungría 1985, China 1984, Yugoslavia 1990, Cuba y Bulgaria 1988, y Rumania 1990. Aunque dichas organizaciones difieren en algunos casos de métodos de actividad, todas tienen las mismas metas.

En Polonia, la Federación de Consumidores, tiene entre sus principales funciones el proteger los derechos de los consumidores entre los que se encuentran:

a) Llenar necesidades familiares de habitación, alimentos, vestido y cultura.

b) Desarrollar la personalidad de los consumidores como grupo.

c) Cuidado social de los inválidos, retirados y niños.

d) Vivir en un ambiente sano o posiblemente descontaminado.

e) Información y educación sobre la economía y organización del hogar.

La unidad básica organizativa de la Federación de Consumidores es el Club de la Federación. (Existen más de 100 Clubes en todo el país). El Consejo Nacional es el encargado de toda la actividad de la Federación;

representa a la misma en sus relaciones con otras agencias y es elegido durante el Congreso Nacional de Delegados.

La revista del Consumidor "Atut", y la revista especial para niños "Atucik" eran publicadas mensualmente por la Federación, después fueron suspendidas por problemas financieros.

Los Clubes de la Federación están formados por abogados que manejan las quejas de consumidores y procuran la educación de los mismos a través de consejos y ayuda técnica y legal.

Las organizaciones de consumidores en Europa del Este ya se encuentran solicitando ayuda a las Organizaciones Internacionales para organizar el movimiento de consumidores ( ya presente como parte de la tendencia hacia la democratización) para formar verdaderas organizaciones de consumidores. Solicitan ayuda sobre la prueba de productos, cómo usar la ley al proteger a los consumidores, ayuda sobre cómo prevenir productos deficientes, así como ayuda para identificar los procesos productivos prohibidos en otros lugares o bajo severo control ambiental.

La Federación de Consumidores es miembro de la IOCU desde 1987, teniendo total acceso a los materiales

básicos relativos a asuntos de consumidores en todo el mundo.

### INDONESIA

Indonesia cuenta con una organización denominada "Yasan Lembaga Konsumen Indonesia" (Organización de Consumidores de Indonesia) que de ahora en adelante será ("OCI").

La OCI fue fundada en Jakarta el 11 de mayo de 1973 como una organización no política ni gubernamental, y cuyo fin no es el lucro, por 15 ciudadanos de Indonesia. Los fundadores se dedicaban a promover el uso de productos locales dándose cuenta en un momento dado que el mercado de Indonesia se encontraba inundado de bienes de baja calidad, en ocasiones llegando a afectar la salud de los consumidores.

Estos factores, junto con un sentido de responsabilidad hacia el desarrollo nacional inspiraron para la fundación de la OCI adoptando el lema de "proteger a los consumidores, promover el buen entendimiento de los productores y asistir al gobierno".

Lo anterior forma parte del fin principal de la organización, sin embargo, la OCI en ocasiones da mayor tolerancia a los productos locales, especialmente a la pequeña industria. Su justificación es que se debe otorgar mayor comprensión a los productores locales para

fortalecerlos antes de poder exigir mayores estándares como a las grandes industrias y corporaciones multinacionales.

No obstante su abierto criticismo hacia la política gubernamental y hacia la mala administración, la OCI ha cooperado de manera cercana a través de proyectos conjuntos con varias agencias gubernamentales desde sus comienzos.

#### Objetivos Específicos:

a) Incrementar la conciencia de los consumidores en relación a sus derechos y responsabilidades para que puedan tomar las acciones necesarias para protegerse a sí mismos y a su medio ambiente.

b) Contribuir para la formación de las políticas, influir en la gente que toma las decisiones en el gobierno y en la industria para que cumplan con sus obligaciones en relación con los consumidores.

c) Desarrollo de infraestructura y promover el desarrollo de un movimiento nacional de consumidores a través del apoyo y cooperación con organizaciones de consumidores locales dentro de Indonesia.

d) Crecimiento nacional y prosperidad, promoviendo la producción y mercadeo de productos y servicios que sean seguros, efectivos, y beneficiosos a



los consumidores de Indonesia, identificando productos y servicios que sean malos, engañosos o nocivos.

**Actividades:**

Entre sus actividades se encuentran las educacionales populares tales como las lecturas, seminarios, programas de radio y televisión y publicaciones. Además la OCI publica su propia revista mensual "Warta Konsumen", que es un boletín de noticias sobre asuntos relacionados con los consumidores, y folletos sobre aspectos especiales.

Además la OCI realiza pruebas y encuestas sobre bienes y servicios para proveer información independiente y comparativa sobre la composición, calidad, precio y seguridad del producto.

La OCI también lleva a cabo la investigación y resolución de quejas individuales de consumidores que puedan requerir negociaciones con empresas o agencias gubernamentales. Este servicio es prestado sin costo alguno para los consumidores. Por otro lado, existen esfuerzos de cooperación e intercambio de información con otras organizaciones de consumidores dentro y fuera del País.

Ahora bien, la OCI no es dependiente de una sola fuente de ingresos. El gobierno de Indonesia presta espacio para las oficinas y da acceso a los laboratorios

para las pruebas independientes de productos. La OCI ha recibido asistencia de agencias de desarrollo como la Fundación Ford, la Fundación Asia y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, con el fin de apoyar proyectos específicos. La venta de publicaciones y honorarios de lecturas y talleres son otra fuente de ingresos.

La OCI, además de contar con sus 15 miembros de tiempo completo, tiene a varios voluntarios y profesionistas externos que contribuyen con sus servicios y experiencias profesionales por medio tiempo o en base a las necesidades de la organización.

#### CHINA

En China existe una Asociación de Consumidores que fue fundada en diciembre de 1984. Esta organización es una entidad legal a nivel Nacional. El propósito de la Asociación es supervisar a través del público consumidor, los bienes y servicios ofrecidos, así como proteger los intereses de consumidores y dar asesoría sobre el consumo, al igual que promover el desarrollo de la economía socialista.

El órgano dirigente de la Asociación es el Consejo Directivo. Los miembros del Consejo son electos a través de consultas a los representantes de los consumidores de varias organizaciones, departamentos

relacionados y otras asociaciones de las diversas provincias, municipalidades y regiones autónomas.

Altamente representativo, el Consejo consiste en 134 miembros, 21 de los cuales forman una comisión permanente que ejerce las funciones y poderes del Consejo cuando éste no se encuentre sesionando. Muchos de los miembros del Consejo son expertos especialistas en diversos campos. Los miembros del Consejo son electos por 5 años y pueden ser reelegidos consecutivamente.

Las principales obligaciones de la Asociación de Consumidores son:

- a) Atender quejas de los consumidores.
- b) Examinar y supervisar la calidad de los bienes y servicios.
- c) Examinar productos.
- d) Educación y asesoría sobre el consumo.
- e) Recolectar opiniones y demandas de los consumidores a través de varios canales y a gran escala, así como auxiliar a las empresas industriales y comerciales para mejorar sus bienes y servicios.
- f) Auxiliar a los departamentos gubernamentales ocupados en estudiar y desarrollar regulaciones sobre la

protección de los derechos e intereses de los consumidores.

g) Estudiar cuestiones teóricas sobre consumo y protección de los consumidores.

h) Publicar periódicos, revistas y libros relevantes.

i) Auxiliar en la creación de asociaciones similares.

j) Promover intercambios internacionales y firma de tratados relativos.

Entre los derechos de los consumidores que busca proteger la Asociación se encuentran:

a) El derecho a obtener información veraz sobre bienes y servicios.

b) El derecho de escoger esos bienes y servicios.

c) El derecho de adquirir los bienes y servicios de manera segura y en condiciones higiénicas.

d) El derecho de supervisar los precios y calidad de los bienes y servicios.

e) El derecho de hacer sugerencias y comentarios sobre los mismos.

f) El derecho de reclamar una indemnización por daños causados por la deficiente calidad de los bienes y servicios ofrecidos.

La Asociación se basa en el principio de ser justa y razonable. Los fondos de la Asociación provienen de subsidios gubernamentales y contribuciones sociales. Para 1989, existían más de 126 asociaciones de consumidores secundarias en el país.

#### HONG KONG

En Hong Kong existe una organización denominada Consejo de Consumidores, cuyas funciones son las siguientes:

Proteger y promover los intereses de los consumidores de bienes y servicios a través de:

- Recolectar, recibir y distribuir información referente a bienes y servicios.

- Recibir y examinar quejas y brindar asesoría a los consumidores respecto de los bienes y servicios.

- Brindar asesoría al gobierno y al público en general con base en la información que se tenga.

- Promover la creación de asociaciones profesionales estableciendo códigos de ética para regular las actividades de sus miembros.

Para poder cumplir con las funciones anteriores, el Consejo tiene las siguientes facultades:

a) Adquirir, mantener o disponer de toda clase de bienes muebles o inmuebles para cumplir con sus funciones.

b) Llevar a cabo pruebas o exámenes de bienes y servicios.

c) Editar y distribuir, inclusive mediante su venta, cualquier publicación que sea de interés para los consumidores.

d) Con previa autorización del gobernador, ingresar como miembro de cualquier organismo internacional que trate de asuntos relacionados con el consumidor.

#### Estructura del Consejo:

El Consejo está formado por un presidente y un vicepresidente, los cuales son designados por el gobernador por un término que no excederá de dos años. El Consejo se integra y por no menos de 13 y no más de 15 personas de diferentes estratos sociales. El Consejo se

integra por no menos de 13 y no más de 15 personas designadas por el gobernador por un término de dos años con posibilidad de reelección. Existe un comité dirigido por un jefe ejecutivo que es el responsable de implementar las decisiones del Consejo y sus políticas. El Comité se encuentra dividido en 5 áreas: Administración, quejas y asesoría, investigación y pruebas, y estadística e información.

Por otro lado, el Consejo dirige 16 centros de información en varios distritos de Hong Kong. Para que se reúna el Consejo, debe de existir una asamblea convocada por el presidente, o el vicepresidente, en ausencia de aquel.

Debe de haber 8 miembros presentes y cada asunto será determinado por mayoría de votos de los miembros presentes. El presidente tiene voto de calidad.

El Consejo ha probado ser eficaz desde su creación, el año pasado 80% de las quejas recibidas fueron casos justificables conciliados con ayuda del Consejo, 14% no tenían fundamento y 6% carecían de pruebas suficientes.

El Consejo busca reparar el daño en aquellos casos que encuentre justificables. Recibe quejas tanto de nacionales como de extranjeros, en éste último caso, turistas.

Se ha visto a través de este breve análisis de legislaciones de diversos Países, que la Mexicana puede, sin temor a equivocaciones, considerarse una de las más completas a nivel Internacional; es moderna, flexible, creadora de figuras novedosas, amplia en la regulación de los supuestos del comercio y resiste comparación con cualquier otro ente jurídico semejante en funciones.

Considero que debe actualizarse para fortalecer este régimen nacional de Protección al Consumidor a fin de continuar a la vanguardia en el orden jurídico internacional en la materia, renglón importante para nuestro país ante los cambios jurídico-económicos que se viven.



## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.

### CONCLUSIONES:

1.- Aunque fueron criticadas muchas determinaciones del Titular del Poder Ejecutivo Federal en el periodo gubernamental de 1972-1976, la Ley Federal de Protección al Consumidor y la Procuraduría Federal del Consumidor, han comprobado en más de dieciséis años de vigencia que son un acierto de la política económica, administrativa y social en México.

2.- La Ley de Protección al Consumidor surgió a la vida jurídica con problemas de aceptación tanto por los sectores productivo y comercial, como por un sector de la Doctrina pues en primer lugar se pensó que sería, ante todo, un Organismo inquisitivo en contra de los comerciantes, y, en segundo lugar, las innovaciones que implicó rompían con criterios jurídicos añejos y arraigados en el foro jurídico Nacional.

3.-El texto de la Ley analizada ha ido sufriendo modificaciones para adecuarla a un mundo económico-jurídico cambiante por naturaleza; las reformas y adiciones en su gran mayoría, con las salvedades apuntadas en cada caso, han sido correctas y oportunas, sin embargo son necesarias otras más, quizá una sola para reorientar esta materia.

4.- La función de inspección y vigilancia en materia de precios y tarifas, acordados, establecidos o autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, transferida a la Procuraduría del Consumidor es una función estatal destinada a su desaparición gradual, por diversos aspectos de la actual política económica Nacional, directamente influenciada por la Internacional.

El control de los mercados nacionales, en cuanto a precios, debe corresponder a la sociedad, mediante el establecimiento de verdaderas políticas de organización y capacitación de consumidores.

5.- En materia de servicios al consumidor, es innegable que existe una sólida imagen de la Procuraduría del Consumidor, sin embargo en los procedimientos de solución de conflictos es indispensable que los mismos se contemplen en un proyecto de readecuación integral del marco jurídico en esta materia.

6.- Conjuntamente a la reforma legal, es indispensable fortalecer administrativamente a la Procuraduría del Consumidor, en razón de que es quien realmente ha asumido el carácter que le atribuye la Ley de protectora de los derechos e intereses de la población consumidora; desafortunadamente la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial no ha cumplido con los imperativos de la misma por lo que a su actividad se refiere, lo que

hace nugatorios muchos supuestos de la Ley que le corresponde atender.

7.- Vinculado a los puntos anteriores, debe reforzarse y más bien, aceptarse la autonomía jurídica y patrimonial de la Procuraduría del Consumidor, plasmada originalmente desde la misma iniciativa de Ley y su texto original.

8.- La Doctrina debe aceptar por contundencia jurídica la validez de la Ley de Protección al Consumidor y las Instituciones que crea.

9.- El Reglamento del Capítulo Octavo de la Ley Federal de Protección al Consumidor no es el instrumento jurídico adecuado para la regulación interna de la Procuraduría del Consumidor.

10.- Es importante que exista mayor difusión en los aspectos que regula la Ley de Protección al Consumidor para diversos efectos, entre los que pueden señalarse: que se entienda su verdadero significado social; que los sujetos regidos por ella conozcan todos sus alcances al igual que sus derechos y obligaciones plasmados en este cuerpo legal; que académicamente se incorpore a los planes de estudio de las Escuelas de Derecho, de manera general y no aisladamente como ha sucedido en algunas de ellas, pues es innegable que día con día esta materia cobra mayor vigencia; además su

futuro es promisorio ante el actual desarrollo económico y el intercambio comercial mundial.

11.- La Legislación Mexicana en materia de protección al consumidor es una de las más completas e innovadoras a nivel mundial, lo que le permite ser ejemplo para otros Estados al implementar sus regímenes jurídicos correspondientes.

## PROPUESTAS:

Como resultado del análisis de la Ley Federal de Protección al Consumidor y de la actuación de las Dependencias y Organismos involucrados en la materia, a lo largo de casi dos décadas, existe ya una rica experiencia que permite a la sociedad Mexicana, señalar concretamente los puntos débiles de la Ley y las demás medidas administrativas pertinentes para contar con un actualizado sistema de protección al consumidor.

A continuación me permito presentar las propuestas que me dictan mi experiencia en el servicio dentro de la Procuraduría y los conocimientos de Derecho que me ha brindado esta Universidad:

PRIMERA.- Crear una nueva Ley Federal de Protección al Consumidor en México, que contenga los aspectos apuntados en este trabajo, así como todos aquellos tendientes a darle vigencia, solidez y flexibilidad. Para el efecto habría que revisar integralmente el texto de este cuerpo legal, para lo cual sugiero, por congruencia, el establecimiento de diecisiete capítulos, con el siguiente orden y contenido:

I. Disposiciones Generales. En este Capítulo debe contemplarse lo siguiente:

a) El objeto de la Ley, que debe ser el procurar la equidad en las relaciones de consumo;

b) el ámbito de validez territorial;

c) Los sujetos a quienes está dirigida;

d) las excepciones por materia;

e) el texto del actual artículo 52;

f) el texto actual de los artículos relativos a las prácticas que atentan contra la dignidad de los consumidores;

g) por seguridad, en tanto subsistan las políticas actuales de inspección de precios, la obligación de los proveedores de conocer e informar de los precios autorizados o convenidos de los productos que comercialicen y refrendarse la facultad de denuncia por cualquier persona en el caso de violación de estos precios;

h) las facultades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, otorgándole las que verdaderamente ha llevado a cabo, dejando a cargo de la Procuraduría del Consumidor las restantes que contempla la Ley;

i) la prohibición de que se aumente el precio del producto o servicio cuando se adquiera por medio de

tarjeta de crédito o débito o cualquier otra forma de comercialización, y

j) la obligación del proveedor de entregar facturas o comprobantes, que cumplan las disposiciones fiscales aplicables.

II. Información y Publicidad, en donde se contemplen los aspectos relativos a estos rubros de la Ley actual, debiendo incorporarse artículos específicos que otorguen a la Procuraduría del Consumidor la facultad de suspender y, en su caso, prohibir publicidad que contravenga esta Ley; igualmente, establecerse un artículo que obligue a los proveedores a informar en términos de la Ley, respecto de productos importados, lo anterior obedece a la inminente apertura del mercado nacional.

III. Promociones y Ofertas, incorporando a lo preceptuado por el texto actual, el derecho del consumidor derivado del incumplimiento de aquellas y consistente en indemnización por daños y perjuicios.

IV. Garantías, en el que además de lo estipulado en la Ley vigente, se incorpore:

a) el reconocimiento expreso de las garantías pactadas;

b) la obligación del proveedor o importador de garantizar productos de procedencia extranjera; y

c) que tratándose de productos nuevos, presentados al proveedor en el plazo de garantía por vicios o defectos de fabricación por más de una ocasión, surja para el consumidor la facultad de que los mismos le sean sustituidos por otro u otros nuevos, según el caso.

V. Operaciones a Crédito, debiendo únicamente reordenarse el articulado del texto actual.

VI. Ventas a Domicilio, igualmente, estimo que los dispositivos actuales son los adecuados, conviniendo únicamente su reordenación.

VII. Servicios, es correcta la actual regulación. Es deseable incorporar a este capítulo dos artículos, uno ya incluido en la Ley, referente a la prohibición de instituir prácticas de selección o discriminación de clientela en los establecimientos en que se brinden servicios, y otro, para regular los casos en los que se presten servicios de realización de trabajos diversos, en los que debe existir obligación de los prestadores de realizar un presupuesto previo, que contenga todos los elementos inherentes al servicio.

VIII. Inmuebles, es necesario agrupar en este capítulo los diversos artículos que contempla el texto



actual, conviniendo para una debida integración de éste, contener lo siguiente:

a) Que sea aquí donde se establezca la competencia de la Procuraduría de conocer de asuntos en materia de arrendamiento inmobiliario para casa habitación en el D.F.;

b) que se defina la operación de "tiempo compartido", y se obligue a los proveedores respectivos al cumplimiento de las disposiciones de esta Ley. Es conveniente, además, por las prácticas adoptadas por estos proveedores, que los contratos en esta materia se perfeccionen hasta quince días después de celebrado el contrato; y

c) que se prevea que la Procuraduría del Consumidor tenga personalidad y legitimación ante la Autoridad Judicial competente, para promover el aseguramiento de inmuebles en aquellas operaciones en las que a su prudente arbitrio considere de imposible o difícil cumplimiento, y que a esta acción se le debe tramitar como medida precautoria. Igualmente en el texto legal debe señalarse que los créditos de los consumidores, en su caso, tienen la calidad de preferentes.

IX. Responsabilidades por Incumplimiento, los artículos dispersos que regulan el supuesto se deben

agrupar en este capítulo, debiendo agregarse lo siguiente:

Que las comprobaciones de calidad, especificaciones o cualquier otra característica de productos y servicios se realizarán por la Autoridad competente conforme a las normas oficiales mexicanas y a falta de éstas con los procedimientos que determine la Secretaría de Comercio o la Autoridad competente en la materia, incluyéndose la mención de que el incumplimiento de éstas, además de la sanción conducente, traerá aparejada la responsabilidad por daños y perjuicios causados.

X. Contratos de Adhesión, debe establecerse un capítulo especial para estos contratos y además del contenido de los artículos actuales, deben incorporarse otros más, que contemplen lo siguiente:

a) Que en el caso de que la aprobación de los mismos corresponda a otra Autoridad, la Procuraduría, aún en este supuesto, podrá revisar su contenido y, en su caso, excitar a la Autoridad revisora a que ordene modificaciones, únicamente en cuestiones reguladas por la Ley de la materia;

b) que en esta función, la Procuraduría tenga facultad de allegarse todos los elementos necesarios que puedan aportarle elementos de juicio y convicción;

c) dar facultad a la Procuraduría de hacer del conocimiento del público en general, mediante el uso de los medios de comunicación masivos, opiniones respecto de los contratos en los que considere oportuno hacerlo, como forma de prevención en las relaciones de consumo;

d) dar a la Procuraduría la facultad de demandar judicialmente la nulidad de las cláusulas de los contratos que estime lesivas para los consumidores;

e) establecer la facultad de la Procuraduría de elaborar contratos "tipo" para determinadas áreas del comercio de productos y servicios, estableciéndose la posibilidad de adhesión de los proveedores al texto de éstos, previa comprobación de la legal existencia y funcionamiento de los mismos, e igualmente, la posibilidad de excepcionarse de los proveedores en caso de que prueben su falta de adecuación a estos contratos tipo; y

f) la obligación del proveedor de indicar en el texto de sus contratos los datos de inscripción en el Registro Público a cargo de la Procuraduría, conviniendo apuntar que los servicios que el mismo preste causarán los derechos que se establezcan en la Ley correspondiente, los que desde luego, deben incorporarse en la Ley Federal de Derechos.

XI. Vigilancia e Inspección, es muy importante dar, desde el título, mayor relevancia a la vigilancia

social de los precios y tarifas, conjuntamente a esto, el capítulo que se propone debe considerar:

a) Agrupar los artículos relativos de la Ley actual, sistematizando cada una de las etapas de los procedimientos de inspección y verificación, precisando en cada caso los requisitos legales que en cada uno de ellos se deban cumplir para su validez; y

b) que las Autoridades competentes, principalmente la Procuraduría, a través de las organizaciones de consumidores y cualquier otra agrupación lícita, así como de los estudios, sistemas de información e investigaciones, conocerán los comportamientos de los mercados con el propósito de prevenir la comisión de infracciones a los ordenamientos correspondientes en materia de precios y tarifas.

XII. Procuraduría Federal del Consumidor, es un capítulo que se propone, en el que debe considerarse lo siguiente:

a) Una sección para definir a la Procuraduría, en la cual debe cambiar su objetivo Institucional, señalando que el mismo es procurar la equidad y seguridad en las relaciones de consumo; establecer la manera en que se conforma su patrimonio, debiendo contemplarse en ello una participación por las multas que imponga (lo que implica reforma a la Ley de Egresos Federal), y la percepción de derechos por los servicios que preste en el registro

Público de Contratos de Adhesión (debiendo adicionarse la Ley Federal de Derechos, como ya se apuntó anteriormente); definir sus atribuciones específicas, agregando a las actuales la de celebrar convenios y acuerdos de colaboración con todo tipo de Autoridades y Organismos públicos y privados así como con Autoridades y Organismos extranjeros con el mismo objeto en un ámbito de territorialidad internacional; definir descriptivamente la estructura orgánica de la Institución; establecer las medidas de apremio que puede aplicar como Autoridad Administrativa; establecer la obligación de cualquier persona, física o moral, de estar obligada a proporcionarle todo tipo de datos, informes, documentos y demás elementos que le requiera vinculados al ejercicio de sus atribuciones; darle atribuciones genéricas para impedir, suspender o prohibir prácticas que atenten contra la seguridad y la equidad en las relaciones de consumo; y definir las atribuciones del Titular de la Procuraduría; y

b) una segunda sección que se refiera a los Organismos desconcentrados, donde se prevea la existencia de algunos de ellos dependientes de la Procuraduría, encargados de funciones diversas a las de Autoridad, como puede ser el caso de unidades desconcentradas de estudio, asesoría, apoyo, etc.

XIII. Procedimientos, como se insistió en el desarrollo de esta tesis, es sumamente importante

establecer un capítulo especial para los procedimientos que tiene a su cargo la Procuraduría en la resolución de conflictos, en el mismo debe tomarse en cuenta lo siguiente:

a) Regular los procedimientos por secciones;

b) establecer en el procedimiento de conciliación que la Procuraduría tendrá obligación de proponer soluciones del conflicto y que en tal etapa podrá hacerse allegar de las partes los elementos que estime conducentes para este fin;

c) respecto de la resolución administrativa, debe precisarse en la Ley que en caso de que de ésta se concluya violación a precepto diverso de la Ley de Protección al Consumidor, la Procuraduría lo hará del conocimiento de la Autoridad competente para que actúe conforme a sus facultades y atribuciones;

d) en lo que toca al procedimiento arbitral es importante que se establezca la posibilidad de que la Procuraduría intervenga como árbitro aún cuando no se tramite el procedimiento de conciliación que establece la propia Ley; y

e) debe subrayarse en el texto legal la obligación de otras Autoridades de omitir conocer asuntos o negocios planteados previamente ante la Procuraduría hasta su conclusión, estableciendo responsabilidad

administrativa de quien o quienes violen esta disposición.

XIV. Sanciones, a la par de establecer cuáles son las sanciones que pueden aplicarse por violaciones a la Ley, debe establecerse lo siguiente:

a) Que en el catálogo de sanciones no habrá prelación entre las mismas;

b) que en la aplicación de las sanciones, la intencionalidad de la violación se presumirá, salvo prueba en contrario; y

c) que se establezca en el texto que las Autoridades que impongan las multas tendrán facultad de condonarlas, reducirlas o conmutarlas, atendiendo a las peculiaridades de cada caso concreto, entre las cuales podrán considerarse concesiones particulares o generales que realicen los proveedores sancionados.

XV. Recursos Administrativos, en este apartado debe incorporarse el texto de los artículos que actualmente regulan el recurso de revisión y agregar los conducentes a la impugnación de los actos dictados en el procedimiento arbitral, debiendo, con exclusión del laudo, ser el de revocación. Igualmente debe establecerse que el recurso de revisión no es optativo para efectos de la Ley de Amparo y el Código Fiscal de la Federación.

XVI. Instituto Nacional del Consumidor, Únicamente se propone reordenar las actuales atribuciones de este Instituto, adicionando las relativas a la integración de su patrimonio y estableciendo la obligación de los proveedores que define la Ley, de aportarle todos los elementos inherentes a sus funciones.

XVII. Situación Jurídica del Personal, lo conducente es incorporar las actuales normas del texto en vigencia, restando únicamente precisar cuál será el personal de confianza al servicio de la Procuraduría y del Instituto del Consumidor.

Con esta estructura y propuestas de adición y reforma, considero que el texto de la Ley Federal de Protección al Consumidor estará acorde a la realidad nacional y propiciará eficiencia y oportunidad en la solución de los conflictos derivados de las relaciones de consumo.

SEGUNDA.- Que se promulgue una Ley Orgánica de la Procuraduría Federal del Consumidor, misma que deberá expedir el Congreso de la Unión con base en sus atribuciones Constitucionales. Considero que al incluirse en la norma el texto del Reglamento del Capítulo VIII de la Ley Federal de Protección al Consumidor, quedarán adecuadamente reguladas la estructura orgánica de la Procuraduría, y las funciones de los servidores públicos adscritos a sus diversas unidades administrativas.



TERCERA.- Incorporar a los planes de estudio de las Escuelas de Derecho, a nivel nacional, la materia de Derecho de Protección al Consumidor, como parte del programa obligatorio de estudios y no solo como materia optativa, como es el caso en algunas de ellas.

CUARTA.- Con base en el texto legal actual, dar mayor participación a la Procuraduría Federal del Consumidor y al Instituto Nacional del Consumidor en los tiempos que dispone el Estado dentro de los medios masivos de difusión para que sus actividades y los supuestos que deban hacerse del conocimiento del público en general sean conocidos por la sociedad.

QUINTA.- Fomentar la celebración de foros nacionales e internacionales en la materia, con el objeto de estudiar conflictos, intercambiar experiencias y proponer soluciones en estos ámbitos.

SEXTA.- Asignar a la Procuraduría Federal del Consumidor un presupuesto que le permita atender todas las obligaciones que la Ley le impone, e igualmente, le permita mejorar la calidad de sus servicios al contar con un personal calificado y permanentemente capacitado.

## BIBLIOGRAFIA.

### a) LIBROS

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, 6a. edición. México, 1984.

ALCALA\_ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. Proceso, Auto composición y Autodefensa. Ed. UNAM, México, 1970.

BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. Ed. La Ley, S.A., 6a. edición. Buenos Aires, 1984.

CAMPILLO SAINZ, José. Ley Federal de Protección al Consumidor v Comparecencia del Secretario de Industria y Comercio ante la H. Cámara de Diputados. México, 1976.

DE SOLA CANIZARES, Felipe. Tratado de Derecho Comercial Comparado. Tomo I, Ed. Montaner y Simón, S.A. Barcelona, 1982.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa S.A., 25a. edición. México, 1986.

GOMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. 7a. Ed. UNAM, México, 1987.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. 4a. Ed. Porrúa, México, 1991.

MANTILLA MOLINA, Roberto. Derecho Mercantil. Ed. Porrúa S.A., 24a. edición. México, 1987.

MARTINEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo. Ed. Harla, México, 1991.

MUNOZ, Luis. Derecho Mercantil. Tomo II, Ed. Cárdenas Editores, S.A., 1a edición. México, 1983.

PINA VARA, Rafael de. Derecho Mercantil Mexicano. Ed. Porrúa S.A., 1a. edición. México, 1957.

RABASA, Emilio O. y CABALLERO, Gloria. Mexicano: Estas es tu Constitución. Ed. LI Legislatura del Congreso de la Unión. México, 1982.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 7a. Ed. Porrúa, México, 1979.

VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín. Derecho Administrativo I. Ed. Tipográfica Editorial Argentina. Buenos Aires, Argentina, 1949.

#### b) PUBLICACIONES

LOMELI ESCALANTE, Arturo. El Consumidor: Personaie Cautivo en Espera de su Rescate. Artículo publicado en la revista del Congreso de la Unión denominada "Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano." Tomo II, México, 1978.

ROJAS BENAVIDES, Ernesto. Algunos Principios y Preceptos de La Ley Federal de Protección al Consumidor. Artículo publicado en la revista del Congreso de la Unión denominada "Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano." Tomo II, México, 1978.

SANCHEZ-CORDERO, Jorge. La Protección del Consumidor en el Derecho Positivo Mexicano. Artículo publicado en la revista No. 27 del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM denominada "Boletín Mexicano de Derecho Comparado." Septiembre-diciembre, Año IX, Nueva Serie, México 1976.

**c) LEGISLACION**

**Ley Federal de Protección al Consumidor.** Editada por la Procuraduría Federal del Consumidor. México, 1991.

**Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** Ed. Pac, S.A. de C.V. México, 1990.

**Ley Federal de las Entidades Paraestatales.** Ed. Pac, S.A. de C.V. México, 1990.

**Nueva Legislación de Amparo Reformada.** Doctrina, textos y jurisprudencia. Ed. Porrúa S.A., 55a. edición. México, 1992.

**Código Civil para el Distrito Federal.** Ed. Porrúa S.A., 5ªa. edición. México, 1991.

**Código de Comercio y Leyes Complementarias.** Ed. Porrúa S.A., 54a. edición. México, 1990.

**Código Penal para el Distrito Federal.** Ed. Porrúa S.A., 42a edición. México, 1990.

**Código Fiscal de la Federación.** Ed. Themis S.A. de C.V., 5a edición. México, 1992.

**Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.** (Constitución Política Tomo II). Ed. Andrade S.A. de C.V., México, 1991.

**Reglamentos de la Ley Federal de Protección al Consumidor.** Editados por la Procuraduría Federal del Consumidor. México, 1991.

**Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.** (Constitución Política Tomo II). Ed. Andrade S.A. de C.V., México, 1991.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. (Constitución Política Tomo II). Ed. Andrade S.A. de C.V., México, 1991.

#### **BIBLIOGRAFIA UTILIZADA PARA EL CAPITULO III DE DERECHO COMPARADO.**

Como se indicó en la Introducción, todos estos textos fueron proporcionados por la Subdirección de Asuntos Consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores, textos que a su vez fueron recopilados por las embajadas, consulados y representaciones nacionales de los países respectivos.

**Discurso** del Presidente de la Asamblea del Consejo de la Unión Internacional de Asociaciones de Consumidores, del 2 de mayo de 1990, pronunciado en el Castillo "Oud Poelgeest" en Suecia, remitido por la Embajada Mexicana en este País, traducción libre del idioma inglés.

**Estados Unidos;** Documentos de promoción y folletos editados por la Comisión Federal del Comercio, fechas diversas, traducción libre del idioma inglés.

Ordenanza Ejecutiva Número 11583, firmada por el Presidente de este País en febrero de 1991.

**Canadá;** Ley de Protección al Consumidor y su Reglamento, traducción libre del idioma inglés.

Ley de Prácticas del Comercio, traducción libre del idioma inglés.

**Paraguay;** Proyecto de Ley de Protección al Consumidor y Lealtad Comercial del 25 de junio de 1990.

**Honduras;** Ley de Protección al Consumidor, contenida en el Decreto Número 41-89, emitido por el Congreso Nacional de 1989.

Reglamento General de la Ley de Protección al Consumidor.

Revista "Consu-más", publicación de la Dirección General de Comercio Interior Número 1, enero de 1990.

Guatemala; Ley de Protección al Consumidor, publicada en el Diario Oficial de Guatemala el 15 de enero de 1985.

Panamá; Decreto de Gabinete Número 60 del 7 de marzo de 1969.

Ley Número 34 del 27 de marzo de 1974.

Nota informativa elaborada por personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores adscrito a la Embajada Mexicana en este País.

Argentina; Ley de Protección a los Consumidores y Usuarios, no contándose con los datos de publicación e iniciación de vigencia.

España; Ley 26/1984, del 19 de julio del mismo año, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, publicada en el Boletín Oficial de Estado el 24 de julio de 1984.

Noruega; Documentos de difusión y folletos editados por el Consejo de Consumidores de Noruega, traducción de personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores adscrito a la embajada Mexicana en este País.

Yugoslavia; Ley Sobre el Comercio, publicada en la Gaceta Oficial Número 46, del 10 de agosto de 1990, traducción realizada por personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores, adscrito a la Embajada Mexicana en ese País.

Francia; Ley Número 83-660, del 21 de junio de 1983, relativa a la seguridad de los consumidores y modificaciones diversas a la Ley del 1º de agosto de

1905, traducción realizada por personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores, adscrito a la Embajada de México en ese País.

**Suecia;** Ley de Introducción en el Mercado.

Ley de Condiciones de los Contratos.

Ley de Seguridad en los Productos.

Ley de Ventas en Domicilio.

Ley de Crédito a los Consumidores.

Todas traducidas por personal de la embajada Mexicana en este País.

**Finlandia;** Reglamento de Protección al Consumidor de 1984.

Reglamento del Ombusman de Consumidores.

Reglamento de la Corte Comercial.

Todos traducidos por personal de la Embajada Mexicana en este País.

**Dinamarca;** Folletos emitidos por la Dirección de Comercio y Políticas del Consumidor del Ministerio de Asuntos Económicos del Gobierno de Dinamarca (Traducción libre del idioma inglés).

**Polonia;** Documentos de difusión y folletos editados por la Federación de Consumidores de Polonia, traducidos por personal de la Embajada Mexicana en este País.

**Indonesia;** Folletos de Difusión emitidos por la Organización de Consumidores de Indonesia (Traducción libre del idioma inglés).

**China;** Nota informativa o memorándum realizado por personal de la Embajada Mexicana en este País.

Hong Kong; Nota informativa o memorándum elaborada por personal adscrito a la Embajada Mexicana en China.