



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO 18

PLANTEL SAN RAFAEL
"ALMA MATER"

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

LA QUEJA DE LOS TURISTAS
EXTRANJEROS PRESENTADA ANTE LA
PROCURADURIA FEDERAL DEL
CONSUMIDOR Y EL ESTADO DE
INDEFENSION DEL PROVEEDOR EN EL
AREA DE ASUNTOS INTERNACIONALES

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

JOSE FRANCISCO VELEZ RODRIGUEZ

ASESOR:

LIC. E. DE JESUS MORA LARDIZABAL

MEXICO, D. F., 2001



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 esta 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.

AGRADECIMIENTOS

A LA MEMORIA DE MI PADRE:

JOSÉ VÉLEZ RAMÍREZ.

Le doy las gracias por haberme dado la vida y siguiendo su ejemplo de rectitud y perseverancia he tratado de hacer bien las cosas en mi vida; lástima que ya no esté conmigo, para compartir este logro tan anhelado.

A MI MADRE:

JUANA RODRÍGUEZ BARRÓN.

Le doy las gracias por mi existencia y por ser tan maravillosa conmigo, por su apoyo y el amor que me profesa.

A LA MEMORIA DE MI HERMANO:

ARMANDO VÉLEZ RODRÍGUEZ.

Al que donde quiera que se encuentre, siempre lo recordaré con cariño.

A MI HERMANA:

PATRICIA VÉLEZ RODRÍGUEZ.

Gracias por tener confianza en mí, y por brindarme su ayuda absoluta en el presente trabajo.

A MI ESPOSA:

MARTHA LETICIA BERISTAIN SALMERÓN.

Gracias por el apoyo, cariño, amor, y comprensión, lo cual siempre ha sido un estímulo para salir adelante en mi vida personal y profesional.

A MIS HIJOS:

MARTHA PATRICIA y JOSÉ ARMANDO, con el amor filial que merecen, por ser el centro de mi existir y por todos esos momentos tan valiosos que me han brindado.

A MIS AMIGOS Y FAMILIARES:

Gracias por su amistad y comprensión.

A LA UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MÉXICO:

Gracias por brindarme la oportunidad de ser su alumno.

A MI ASESOR:

LIC. JESÚS MORA LARDIZABAL.

Gracias por la confianza y credibilidad que siempre me ha demostrado para la elaboración del presente trabajo, independientemente de ser buen amigo.

AL LIC. ADAM DARIO CUEVAS HERRERÍAS.

Gracias por sus sabios consejos, para determinar las modificaciones correcciones o adiciones pertinentes y obtener una mejor manifestación en esta obra de investigación realizada.

A MIS MAESTROS:

Gracias por su aportación para que yo pudiera tener mi formación profesional y alcanzar esta conquista tan anhelada.

Í N D I C E

PÁGINA

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN

AL CONSUMIDOR

1.1	CONCEPTO	2
1.2	VISIÓN HISTÓRICA	2
1.3	BASE CONSTITUCIONAL DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR	10
1.4	LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN EL EXTRANJERO	11
1.5	LA CONCILIACIÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL, EN RELACIÓN A LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES	16
1.5.1	CONTENIDO DEL ACUERDO DEL ACTA DE ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, EFECTUADA EL 9 DE ABRIL DE 1985.	18
1.5.1.1	DIRECTRICES PARA LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR	18
1.5.1.2	PRINCIPIOS GENERALES	20
1.5.1.3	DIRECTRICES	22

1.5.1.4	SEGURIDAD FÍSICA	23
1.5.1.5	NORMAS PARA LA SEGURIDAD Y CALIDAD DE LOS SERVICIOS Y BIENES DE CONSUMO	27
1.5.1.6	SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN DE SERVICIOS Y BIENES DE CONSUMO ESENCIALES	27
1.5.1.7	MEDIDAS QUE PERMITEN A LOS CONSUMIDORES OBTENER COMPENSACIÓN	28
1.5.1.8	PROGRAMA DE EDUCACIÓN E INFORMACIÓN	28
1.5.1.9	MEDIDAS RELATIVAS A ESFERAS CONCRETAS	31
1.5.1.10	PRODUCTOS FARMACÉUTICOS	32
1.5.1.11	COOPERACIÓN INTERNACIONAL	33

CAPÍTULO II

LA PROCURADURÍA FEDERAL

DEL CONSUMIDOR

2.1	SU CREACIÓN Y ORGANIZACIÓN	37
2.2	JUSTIFICACIÓN DE LEY	41

2.3	COMPETENCIA Y REPRESENTACIÓN	45
2.4	LAS PARTES	47
2.4.1	EL CONSUMIDOR	47
2.4.2	EL PROVEEDOR	50

CAPÍTULO III

EL PROCEDIMIENTO ANTE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

3.1	EL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO	55
3.2	RENDICIÓN DE INFORME	57
3.3	LA AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN	60
3.4	CONCLUSIÓN DEL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO	66
3.4.1	EL CONVENIO	66
3.4.2	EL ALLANAMIENTO	70
3.4.3	EL DESISTIMIENTO	73
3.4.4	LA CADUCIDAD	75
3.4.5	LA PRECLUSIÓN	79
3.4.6	LA LITISPENDENCIA	80

CAPÍTULO IV
PROCEDIMIENTOS EN CASO DE NO
LLEGAR A LA CONCILIACIÓN

4.1	EL PROCEDIMIENTO POR INFRACCIONES A LA LEY	85
4.2	LOS MEDIOS DE APREMIO	90
4.3	LOS RECURSOS	91
4.4	LAS SANCIONES	96

CAPÍTULO V
LA QUEJA PRESENTADA POR
LOS TURISTAS EXTRANJEROS

5.1	ORIGEN	101
5.2	EL PROCEDIMIENTO EN EL ÁREA INTERNACIONAL	102
	5.2.1 LA CLÁUSULA CALVO	105
5.3	LOS CONVENIOS CELEBRADOS ANTE EL ÁREA DE ASUNTOS INTERNACIONALES	124

CONCLUSIONES

PROPUESTAS

BIBLIOGRAFIA

ANEXOS

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo es el análisis del procedimiento conciliatorio que se sigue ante la Procuraduría Federal del Consumidor, respecto de las quejas presentadas por turistas extranjeros en términos de los procedimientos establecidos en la propia Ley de la materia, así como los tratados internacionales y las leyes conexas aplicables.

La experiencia adquirida en la Compañía Mexicana de Aviación, S.A. de C. V. permite apreciar que en realidad este procedimiento no tiene razón de ser, toda vez que se realiza una aplicación inadecuada de la Ley de la materia, sin tomar en cuenta que existen tratados internacionales, leyes aplicables tanto en materia federal, como en materia internacional, las cuales en muchos casos previenen y regulan las actividades de las empresas prestadoras de bienes y servicios, y que de acuerdo a la Ley Federal de Protección al Consumidor es el proveedor.

Por otro lado, después de analizar el procedimiento que se lleva a cabo a través del Área Internacional de la Procuraduría Federal del Consumidor, se puede percatar que éste carece de validez jurídica, en virtud de que el área citada no está prevista en el organigrama de la Institución, ni tampoco se encuentra regulado su procedimiento por el Reglamento correspondiente.

Asimismo, cabe aclarar que este trabajo es un estudio con la finalidad de encontrar una mejor solución a las quejas presentadas por los turistas extranjeros, y en consecuencia una vía más idónea para resolver las quejas que se plantean ante la Procuraduría Federal del Consumidor en el Área de Asuntos Internacionales, y el aseguramiento a su debida observancia.

Cabe hacer mención, que es el momento de reflexionar en forma específica el alcance jurídico que emana de la Ley de la Materia en el ámbito internacional, y poder prevenir abusos de autoridad por parte de la Institución, funcionarios y empleados, en las actuaciones de éstos y poder prevenir una violación al dogma jurídico.

CAPÍTULO I
LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN
AL CONSUMIDOR

- 1.1 CONCEPTO.
- 1.2 VISIÓN HISTÓRICA
- 1.3 BASE CONSTITUCIONAL DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.
- 1.4 LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN EL EXTRANJERO.
- 1.5 LA CONCILIACIÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL, EN RELACIÓN A LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES.
 - 1.5.1 CONTENIDO DEL ACUERDO DEL ACTA DE ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, EFECTUADA EL 9 DE ABRIL DE 1985.
 - 1.5.1.1 DIRECTRICES PARA LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR.
 - 1.5.1.2 PRINCIPIOS GENERALES.
 - 1.5.1.3 DIRECTRICES.
 - 1.5.1.4 SEGURIDAD FÍSICA.
 - 1.5.1.5 NORMAS PARA LA SEGURIDAD Y CALIDAD DE LOS SERVICIOS Y BIENES DE CONSUMO.
 - 1.5.1.6 SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN DE SERVICIOS Y BIENES DE CONSUMO ESENCIALES.
 - 1.5.1.7 MEDIDAS QUE PERMITEN A LOS CONSUMIDORES OBTENER COMPENSACIÓN.
 - 1.5.1.8 PROGRAMA DE EDUCACIÓN E INFORMACIÓN.
 - 1.5.1.9 MEDIDAS RELATIVAS A ESFERAS CONCRETAS.
 - 1.5.1.10 PRODUCTOS FARMACÉUTICOS.
 - 1.5.1.11 COOPERACIÓN INTERNACIONAL.

1.1 CONCEPTO.

La Ley Federal de Protección al Consumidor es un conjunto de normas bilaterales, externas y heterónomas, que regulan las relaciones comerciales y prestación de servicios entre consumidores y proveedores, la cual entró en vigor el 5 de febrero de 1976, cuyas reformas tuvieron como finalidad mejorar las atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor, así como agilizar el procedimiento administrativo, que se ventila ante esta autoridad, con lo cual se pretende, coadyuvar a la solución de los problemas que plantea el consumidor.

1.2 VISIÓN HISTÓRICA.

Para subsistir, el hombre siempre ha necesitado contar con lo necesario en cuanto hace a productos y servicios. Ahora bien, las sociedades primitivas desde su aparición en la prehistoria, sólo producían lo indispensable para su uso personal o familiar; el trueque era parte fundamental que satisfacía las necesidades con el cambio de cosas por productos, recibiendo a cambio lo que se requiriese. Resultando un tanto difícil que coincidieran unos y otros, con los objetos susceptibles de cambio, de acuerdo a sus necesidades. Más tarde, cuando empezó la vida sedentaria del hombre, éste tuvo la necesidad de cuidar y cultivar sus campos; asimismo, cuando su asentamiento tenía lugar en determinado sitio, era con el propósito de poder cambiar algunos de sus productos del campo por los de caza y pesca que requería.

"El hombre producía flechas, las cambiaba por pieles, por semillas o por objetos de barro que él necesitaba para su propio consumo... Cuando el hombre adquirió bienes no para consumirlos, sino para cambiarlos por otros, realizó el comercio en el sentido moderno, porque se colocó en situación de intermediario entre quienes tenían bienes que deseaban cambiar por otros, y los que necesitaban adquirir los bienes que se ofrecían a cambio".¹

De lo manifestado se puede asegurar que el comercio a través del trueque existió desde los tiempos que data la existencia del hombre. Durante esa época en que no existía moneda o medida alguna de valor, en su lugar se encontraban productos que podían ser susceptibles de cambio por otros y para llevarlo a cabo, se consideraba el grado de utilidad y aprovechamiento que se le podría dar a cada objeto o producto.

A medida que el comercio se fue incrementando, se acrecentaba la necesidad de buscar y obtener algo que fuera útil para todos los pobladores de aquel tiempo como medida común de valor, esto es, la moneda; cuyos orígenes se dan con la venta de las cosechas, sal, telas de algodón y el ganado. Posteriormente, se fue empleando los metales como el oro, la plata, el cobre, el hierro y el estaño; aunque no en la forma actual, pues eran piezas toscas y deformes. Sin que esto viniera a desplazar al citado trueque.

Posteriormente, la artesanía y los trabajos de manufactura, son sustituidos por sistemas de producción en serie y automatizados, así como

¹CERVANTES Ahunada, Raúl. Derecho Mercantil I Curso. México. Editorial Herrero.1975. p.1

también los transportes y el sistema de comunicaciones son ramificados hasta los lugares más apartados.

La sociedad que nace a partir de la revolución industrial; crea una dinámica de vida propia. Si antes las sociedades se acomodaban lenta y difícilmente en razón de la dificultad de comunicación y desconfianza hacia el progreso, a partir de la primera mitad del siglo XVIII sus efectos se acumulaban de una manera acelerada y cada descubrimiento o cada mejora en los medios de producción, influye de modo inmediato sobre los demás descubrimientos.

Podría determinarse que la historia del consumo, se da en el momento que el hombre efectúa el cambio de las reservas de objetos que no han de durarle toda la vida, a la de la seguridad por poder cambiar continuamente objetos y reponer sus reservas consumistas, de manera que esta sucesión sea posible mientras viva; el tránsito coincide aproximadamente por los cambios producidos a raíz de la etapa industrial.

Estos factores configuran ya lo que habría de ser la sociedad consumista; la cualidad del objeto producido modifica la calificación del mercado; y éste, se extiende al producirse el incremento del intercambio comercial. Los mayores compradores se reúnen en los centros de convivencia y el intercambio de objetos por medio de dinero se multiplicaba. Más tarde se

suman otros factores decisivos. La planificación, la organización de las empresas, y la publicidad, que son la fuerza para entrar a las nuevas clases, teniendo gran expansión y beneficios para la economía del mercado y la inversión del ahorro.

El ahorro, fortuna acumulada moneda a moneda por el hombre, es la esperanza de poder hacer la adquisición del objeto duradero o la serie de objetos perdurables que pueden garantizar la tranquilidad el resto de su vida; Por otro lado el crédito, la venta a plazos, la financiación conjuntamente a la publicidad, es el invento más formidable de la sociedad consumista que permite adelantar la idea de vender a futuro gracias a una simple firma, como lo es en la actualidad la tarjeta de crédito.

Hay que señalar que la economía capitalista establece condiciones de crear un mercado para cada tipo de producto, de tal manera que el consumo aumente y permita así el desarrollo de la industria correspondiente. La economía basada en estas condiciones forma la llamada "Sociedad de Consumo"; para indicar que hay empresas que existen sin un control de calidad en la elaboración de productos. Esto afecta, evidentemente, a los productos duraderos en razón de que la industria que cuenta con el control de calidad en sus productos, en muchas de las ocasiones la población consumidora pierde la credibilidad en ellos, puesto que de la satisfacción del

consumo da la medida para valorar todo el proceso de la producción, y en consecuencia de todo el proceso económico.

El comprador sabe el valor comparativo de los diferentes productos y servicios que está a su disposición; mirando por sus intereses personales, comprará al productor que le da la mejor calidad para sus propósitos al menor costo, y así estimulará la competencia y el eficaz funcionamiento del sistema de libertad de precios. Pero este cuadro ideal es un eco lejano de la composición real del consumidor, toda vez que las personas, al hacer sus compras no lo hacen con calma y raciocinio como lo haría el que se apega a su economía, ya que no se han detenido a examinar su escala personal de valores, según se refleja en su modo de gastar el dinero; ni tampoco lo que les hace falta para satisfacer sus necesidades más importantes. En consecuencia, la gran mayoría de los consumidores encuentran dificultad para valorizar las diferencias entre los diversos artículos y servicios, y tampoco determinan sus necesidades.

"En la actualidad los consumidores son menos capaces que antes de comparar las calidades, los precios y las otras condiciones de los distintos productos que existen en el mercado. No hay conocimientos de los métodos de producción ni las materias primas; los consumidores, incapaces de juzgar los riesgos de seguridad o de salud de ciertos productos, como resultado de las nuevas formas de distribución (mercados de consumo, tiendas de venta por correo), los consumidores raramente reciben orientación, el abuso de la publicidad está dirigido para manipular en lugar de constituir una guía, hoy los mercaderes han

adoptado una multitud de técnicas de ventas y exagerada publicidad de muy dudosas intenciones".²

Esto hace que surja en el consumidor la necesidad de convertirse en un vigilante alerta, para que pueda ejercer libremente su capacidad de escoger.

"Lamentablemente, en la realidad no siempre los consumidores reciben bienes y servicios en las condiciones y características que les son ofrecidos, provocando con ello reacciones molestas de decepción y frustración. En muchos casos la incapacidad de ciertos bienes y servicios para dar satisfacción en la medida deseada, derivó directamente de la confusión y del desconocimiento por parte de los consumidores de los bienes adecuados para satisfacer las necesidades que experimentan. En otros casos, los problemas emanan de los ofrecimientos falsos, incorrectos o exagerados acerca de los productos o de la existencia de prácticas comerciales viciosas o injustas que lesionan a los ingenuos consumidores, a los menos prevenidos y aún a los alertas".³

El consumidor se siente tentado por el acoso de los vendedores y por la índole caprichosa de exigencias propias, a arriesgar sus futuros ingresos sobre una elevada tasa de interés, a modo de obtener las mercancías en el momento mismo que las necesita.

Por ejemplo, muchos compradores están convencidos de que el cobro que se les hace inicialmente es insignificante, en virtud de que los vendedores

² BIERVERE, Bernd. El Desarrollo Reciente de la Política del Consumidor en Europa Occidental. Editorial Nueva Imagen. México, 1981. p.130.

³ COLMENA, Néstor. Régimen Jurídico de la Protección al consumidor en Venezuela. Editorial Nueva Imagen. México. 1981. pp. 190 – 191.

realizan un préstamo a sus posibles clientes, antes de establecer un contrato, sobre unas cuentas amañadas del verdadero costo del crédito. Dando la oportunidad de que se eluda indicar con claridad las tasas de interés y todos los gastos que comprende el crédito, sin ninguna información particular.

Para las personas que no cuentan con suficientes recursos económicos, quizá sea ventajoso comprar a crédito, ya que es el único modo en que pueden adquirir cosas caras y duraderas, que en otra forma no obtendrían.

"En la economía moderna la gran variedad de productos, la creación de necesidades a través de los diversos medios de introducción colectiva, la oposición predominante del comercio frente al consumidor, la creación de una mentalidad propia de una sociedad de consumo hacen del consumidor un ente manipulado que se encuentra en condiciones de notoria inferioridad frente al probable proveedor de los bienes y servicios que necesita. Frecuentemente el consumidor tiene que aceptar el cobro de intereses excesivos porque no tiene dinero para comprar al contado; tiene también que aceptar el consumidor, la renuncia de sus derechos en contratos que les imponen, la fijación de condiciones arbitrarias y aún tiene que sufrir la realización de prácticas que ofenden su libertad y su dignidad de seres humanos".⁴

Asimismo, el Maestro Jorge Sánchez Cordero, Profesor de la Facultad de Derecho e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, sostiene que:

⁴ CAMPILLO Sainz José. Comparecencia del Secretario de Industria y Comercio, ante la Cámara de Diputados. 18 de noviembre, 1975.

"Si bien en la protección al consumidor es un problema que se ha venido tratando desde hace mucho tiempo, el concepto de una Política en materia de consumo es relativamente reciente. Este concepto constituye una respuesta a las condiciones del mercado que, con frecuencia, son fuentes de abuso y frustraciones del consumidor. Este último se encuentra frente a la abundancia de bienes y servicios y su consecuente complejidad, ofrecidos por un mercado en expansión en el que evidentemente ha perdido la posibilidad de representar un factor de equilibrio. El descubrimiento de nuevas materias primas, la implementación de nuevos métodos de fabricación, el desarrollo de medios de comunicación, la aparición de nuevos métodos de venta han tenido como efecto el crecimiento de la producción y de la demanda intensa de una variedad de servicios. Con mayor frecuencia el productor y distribuidor tienen más posibilidad de determinar las condiciones del mercado que los consumidores. La fusión de empresas y algunas restricciones voluntarias de la competencia también han generado desequilibrios en detrimento de los consumidores, las prácticas comerciales, las cláusulas contractuales, el crédito al consumo y la noción de la competencia han evolucionado. Pero estos cambios, no han hecho más que acentuar los desequilibrios que hemos avocado y que han sensibilizado a los consumidores y al poder público de la necesidad de una acción que tienda a mejor informar al consumidor de sus derechos y protegerlos contra los abusos resultantes de tales prácticas. En efecto, la expedición de normas que tiendan a la protección al consumidor, es la respuesta a cambios en la estructura de la economía y de sus formas de distribución y producción; es decir, la expedición de normas al consumidor obedece a un cambio en el desarrollo consistente en la creación de grandes empresas y en la comercialización masiva, basada esta última en una intensificación de los procedimientos del mercado. Pero dentro de la masa de consumidores, preocupa principalmente a aquellos que con bajo salario, educación y

conocimiento del mercado deficiente están mal conformados frente a las prácticas comerciales sofisticadas y por ello necesitan de normas protectoras".⁵

1.3 BASE CONSTITUCIONAL DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.

La Ley Federal de Protección al Consumidor se fundamenta en los Artículos 73 fracción X y 28 de la Constitución Política de nuestro país.

El primer precepto mencionado nos dice que: El Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en toda República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio,.... y el artículo 28 establece que: "La Ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan para evitar la libre competencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

⁵ SÁNCHEZ CORDERO, DÁVILA, Jorge A. Protección Jurídica del Débil en el Consumo. Coloquio Internacional, Promovido por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 23 de julio 1979.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses ".

De esta manera vemos que el legislador tomó en cuenta la necesidad de que los mexicanos al celebrar actos de comercio, no sean acaparadores con objeto de obtener el alza de los precios y que se establezca el pago justo por los productos o prestación de servicios en todo el territorio nacional.

Estas medidas tienen la finalidad de proteger los intereses de los consumidores de los abusos que son cometidos por parte de los proveedores.

1.4 LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN EL EXTRANJERO.

En los países desarrollados y subdesarrollados, existe la tendencia a mejorar las condiciones en que se encuentra el consumidor. El movimiento de los consumidores ha adoptado hasta el día de hoy, obligado por las

campañas, promociones, estrategias, etc., debe pasar a una fase de consolidación, de reflexión sobre su responsabilidad en la vida contemporánea y prepararse a jugar un papel positivo en la organización del desarrollo de esta sociedad.⁶

"El movimiento de los consumidores, debe, desempeñar un papel de creciente importancia, tendiente a la responsabilidad de los consumidores de acuerdo a su papel económico y social".⁷

Haciendo una referencia cronológica, encontramos en un reciente documento de la comunidad económica europea, que:

"El movimiento de los consumidores fue introducido en Europa desde los Estados Unidos, donde se originó en 1928 con la fundación de la organización "CONSUMER UNION " (Unión de Consumidores). La unión fue creada por un economista y un ingeniero que trabajaban en la "AMERICAN BUREAU OF STANDARD", los cuales consideraban que el público norteamericano debería tener acceso a los resultados de los test comparativos efectuados por el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, antes de decidirse por una determinada adquisición. La Unión juntó sus propias

⁶ SOMMET Michael Carpentier. Director del Servicio para el Ambiente y la Tutela Económica Europea. Editorial Nueva Imagen. México. 1981. p. 20.

⁷ Ley Federal de protección al consumidor. Iniciativa. Editorial Solidaridad. México. 1976.

pruebas comparativas, cuyos resultados fueron publicados, para el uso de los miembros en el CONSUMER REPORT.

En 1947 se creó en Europa el Consejo Danés del Consumidor (FORBRUGERNADET), primera organización privada de los consumidores, y a fines de los años cincuenta comenzaron a aparecer organizaciones similares en otros países de Europa Occidental. Pero fue a fines de 1960 el más importante de estos movimientos comenzando a ejercer alguna influencia sobre el gobierno.

Este desarrollo coincidió con el creciente interés por parte de los gobiernos europeos; indudablemente tomando en cuenta el poderoso movimiento de los Estados Unidos de Norteamérica, respecto de los asuntos del consumidor, para tratar de ayudar a los consumidores, los gobiernos incentivaron nuevas propuestas de ley. Instituyeron entes gubernamentales o delegaron responsabilidades en el sector a diversos ministros. Obviamente, la evolución de esta acción difiere de país a país con la consecuencia de que actualmente, las organizaciones de consumidores y su toma de conciencia varía de manera notable".⁹

En Suecia, que ha tomado delantera en elaborar normas protectoras para el consumidor, y es así, que la función especial de supervisión de las

⁹ GUIDO, Alpa. La protección del consumidor en Europa. Modelo de Legislación y Directiva de la Comunidad Económica Europea, Documento Europeo. Editorial Nueva Imagen, México. pp.23-24

prácticas de mercado está encomendada al "OMBUDSMAN DE LOS CONSUMIDORES", el cual defiende el interés público en los asuntos que se ventilan en el tribunal de mercados; y es de mayor importancia el aspecto de las funciones, que consisten, en la mayoría de los casos, en tratar de que las faltas sean reparadas voluntariamente por el responsable; entonces, su primera tarea consistirá en persuadir al responsable para que enmiende su acción. Esto no significa que el OMBUDSMAN de los consumidores no pretenda establecer un compromiso, sino dar al responsable la posibilidad de que no sea castigado severamente.

En la evolución de las estructuras administrativas suecas, la creación del OMBUDSMAN, que se remonta a 1809, marca un momento muy importante; su introducción fue dictada por la necesidad advertida por el parlamento de limitar el absolutismo en cuanto "Comisario Parlamentario" se agotaba en el control de los actos del gobierno, de denominación real; posteriormente, habiéndose reducido cada vez más los poderes del monarca, el control se extendió a la acción de toda administración pública. Su actividad principal está constituida por las inspecciones en los despachos administrativos y en los tribunales, según afirma el maestro Alfa Guido.

Por lo que afirma DONALD C. ROWART:

"Que la facultad del OMBUDSMAN ha permanecido en general sin cambio desde que fueron establecidos, son las de vigilar la forma en que los jueces, los funcionarios del Gobierno y los otros servidores civiles observan las

Leyes de acusar a quienes actúan ilegalmente u olviden sus deberes *.⁹

El OMBUDSMAN de los consumidores tiene poderes de control, de prácticas comerciales y perjudiciales, de conformidad con la ley sobre la venta al consumidor, y sobre las condiciones impropias de los contratos.

El gobierno de Suecia ha llevado a cabo amplias investigaciones dentro del campo jurídico para proteger al consumidor y es así, que en este país existen numerosas leyes que de un modo u otro, tratan que se mejore la situación del consumidor, las cuales a continuación mencionamos:

- a). Ley de Comestibles del año 1971.
- b). Ley de Ventas a Domicilio de 1971.
- c). Ley de Garantía de Viajes de 1972.
- d). Ley de Compras del Consumidor de 1973.
- e). Ley del Pequeño Reclamo de 1974.
- f). Ley de Actividades Comerciales.

⁹ Rowan Donald C. El Ombudsman. México. Fondo de Cultura Económica. 1953. p. 158.

- g). Un Procedimiento para los Pequeños Reclamos.

1.5 LA CONCILIACIÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL, EN RELACION A LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), tiene por misión promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas, una expansión continua y equilibrada y una elevación acelerada del nivel de vida.

En consideración a que la mejora cualitativa de las condiciones de vida, implican la protección de la salud, seguridad y de los intereses económicos del consumidor; es ahí donde resulta necesaria la creación de una política coherente y eficaz de protección e información de los consumidores, circunstancia ésta que no sólo es prioritaria y de especial preocupación de los países miembros de la Organización, sino además de todos y cada uno de los países a nivel mundial.

Por lo anteriormente expresado resulta que todo es una búsqueda a un mejor equilibrio en la defensa de sus intereses, y de este modo observamos que en adelante, ya no se considera al consumidor únicamente como un comprador y usuario de bienes y servicios para uso personal, familiar o colectivo, sino como a una persona interesada en los diferentes aspectos de la vida social que como consumidor le afecta directa o indirectamente.

En consecuencia se puede considerar que los intereses del consumidor pueden agruparse en cinco categorías de derechos fundamentales:

- a). Derecho a la protección de su salud y de su seguridad.
- b). Derecho a la protección de sus Intereses Económicos.
- c). Derecho a la reparación de los daños que le han sido ocasionados.
- d). Derecho a la información y a la educación.
- e). Derecho a la representación (Derecho a ser escuchado).

Es importante hacer notar, que se considera la necesidad de que todos estos derechos se ejerzan de manera intensificada por medio de acciones realizadas específicamente a tales condiciones, como por ejemplo: La política económica, la política agrícola común, la política social, las políticas del medio ambiente, de los transportes y de la energía, así como las legislaciones próximas que afecten a la situación del consumidor por su inexacta aplicación.

En conclusión y tomando en cuenta los derechos de los consumidores en el ámbito internacional, anteriormente descritos, podemos considerar lo

manifestado en la 106ª. Sesión Plenaria, de La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, celebrada el 9 de Abril de 1985; y la cual fue firmada por los representantes de los países miembros de dicha organización, en tal virtud a continuación se transcribe este documento para normarse un criterio más amplio sobre el particular.

1.5.1 CONTENIDO DEL ACUERDO DEL ACTA DE ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, EFECTUADA EL 9 DE ABRIL DE 1985.

1.5.1.1. DIRECTRICES PARA LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR.

Teniendo en cuenta los intereses y las necesidades de los consumidores de todos los países, y particularmente de los países en desarrollo, reconociendo que los consumidores afrontan a menudo desequilibrios en cuanto a capacidad económica, nivel de educación y poder de negociación y teniendo en cuenta que los consumidores deben tener el derecho de acceso a productos que no sean peligrosos, así como la importancia de promover un desarrollo social justo, equitativo y sostenido, las

presentes directrices para la protección del consumidor persiguen los siguientes objetivos:

- a). Ayudar a los países a lograr o mantener una protección adecuada de sus habitantes en calidad de consumidores.
- b). Facilitar las modalidades de producción y distribución que respondan a las necesidades y los deseos de los consumidores.
- c). Instar a quienes se ocupan de la producción de bienes y servicios y de su distribución a los consumidores, a que adopten normas estrictas de conducta.
- d). Ayudar a los países a poner freno a las prácticas comerciales abusivas de las empresas, a nivel nacional e internacional, que perjudiquen a los consumidores.
- e). Facilitar la creación de grupos independientes de defensa del consumidor.
- f). Fomentar la cooperación internacional en la esfera de la protección del consumidor.

g). Promover el establecimiento en el mercado de condiciones que den a los consumidores una mayor selección a precios más bajos.

1.5.1.2 PRINCIPIOS GENERALES

Corresponde a los gobiernos formular, fortalecer o mantener una política enérgica de protección del consumidor, teniendo en cuenta las directrices que figuran más adelante. Al hacerlo, cada gobierno debe establecer sus propias prioridades para la protección de los consumidores, según las circunstancias económicas y sociales del país y las necesidades de su población y teniendo presentes los costos y los beneficios que entrañan las medidas que se propongan.

Las necesidades legítimas que las directrices procuran atender son las siguientes:

- I. La protección de los consumidores frente a los riesgos para su salud y su seguridad.

- ii. La promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores.
- iii. El acceso de los consumidores a una información adecuada que les permita hacer elecciones bien fundadas conforme a los deseos y necesidades de cada cual.
- IV. La educación del consumidor.
- V. La posibilidad de compensación efectiva al consumidor.
- VI. La libertad de constituir grupos u otras organizaciones pertinentes de consumidores y la oportunidad para esas organizaciones de hacer oír sus opiniones en los procesos de adopción de decisiones que las afecten.

Los gobiernos deben establecer o mantener una infraestructura adecuada que permita formular, aplicar y vigilar el funcionamiento de las políticas de protección al consumidor. Debe prestarse especial atención a la necesidad de garantizar que las medidas de protección del consumidor se apliquen en beneficio de todos los sectores de la población.

Todas las empresas deben acatar las leyes y reglamentos aplicables en los países en que realizan sus operaciones. Deben también tomar en cuenta las normas internacionales pertinentes para la protección del consumidor que hayan accedido a aplicar las autoridades competentes del país de que se trate. (Las referencias a las normas internacionales en las directrices deben entenderse en el contexto del presente párrafo).

Al elaborar políticas de protección al consumidor debe tenerse en cuenta el posible papel positivo que pueden desempeñar las universidades y las empresas públicas y privadas en la investigación.

1.5.1.3. DIRECTRICES

Las siguientes directrices serán aplicables tanto a los bienes y servicios producidos en el país como a los importados.

Al aplicar cualquier procedimiento o reglamento para la protección del consumidor, deberá velarse porque no se conviertan en

barreras para el comercio internacional y que sean compatibles con las obligaciones del comercio internacional.

1.5.1.4. SEGURIDAD FÍSICA

Los gobiernos deben adoptar o fomentar la adopción de medidas apropiadas, incluidos sistemas jurídicos, reglamentaciones de seguridad normas nacionales o internacionales, normas voluntarias y el mantenimiento de registros de seguridad para garantizar que los productos no sean perjudiciales en el uso al que se destinan o normalmente previsible.

Se deben adoptar medidas generales para garantizar que los artículos producidos por los fabricantes sean inofensivos en el uso destinado. Los responsables de introducir los artículos en el mercado, en particular los proveedores, exportadores, importadores, minoristas y similares (denominados distribuidores), deben velar porque, mientras están a su cuidado, esos artículos no pierdan su estado inofensivo debido a manipulación o almacenamiento inadecuados. Se deben facilitar a los consumidores instrucciones sobre el uso adecuado de los artículos e información sobre los riesgos que entraña el uso y la aplicación de dichos artículos. Dentro de lo posible la información de vital importancia sobre cuestiones de seguridad debe comunicarse a los consumidores mediante símbolos comprensibles internacionalmente.

Se deben adoptar medidas generales para que los fabricantes o distribuidores notifiquen sin demora a las autoridades competentes y al público, según proceda, la existencia de peligros no previstos de que se hayan percatado con posterioridad a la introducción de los productos en el mercado. Los gobiernos también deben estudiar los métodos para garantizar que los consumidores, estén debidamente informados sobre estos peligros.

Los gobiernos deben adoptar, cuando proceda, políticas en virtud de las cuales, si se descubre que un producto sufre de un defecto grave o constituye un peligro, los fabricantes o distribuidores deban retirarlo, reemplazarlo, modificarlo o sustituirlo por otro producto, con las características ofrecidas inicialmente de acuerdo lo promocionado.

Promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores.

Las políticas de los gobiernos deben tratar de hacer posible que los consumidores obtengan el máximo beneficio de sus recursos económicos. También deben tratar de alcanzar las metas en materia de producción satisfactoria y normas de funcionamiento, procedimientos adecuados de distribución, prácticas comerciales leales, comercialización informativa y protección efectiva contra las prácticas que puedan perjudicar

los intereses económicos de los consumidores y la posibilidad de elegir en el mercado.

Los gobiernos deben intensificar sus esfuerzos para impedir el empleo de prácticas que perjudiquen los intereses económicos de los consumidores, garantizando que los productores, distribuidores y cuantos participan en la provisión de bienes y servicios cumplan las leyes y las normas obligatorias vigentes.

Se debe dar aliento a las organizaciones de consumidores para que vigilen que no haya prácticas nocivas como la adulteración de alimentos, la comercialización basada en informaciones falsas o capciosas y los fraudes en la prestación de servicios.

Los gobiernos deben adoptar o mantener políticas que especifiquen las responsabilidades del fabricante para asegurar que los artículos satisfagan los requisitos normales de durabilidad, utilidad, confiabilidad y sean aptos para el fin a que se destinan y que el vendedor vele por que estos requisitos se cumplan. Las mismas políticas deben regir en la prestación de servicios.

Los gobiernos deben alentar la competencia leal y efectiva a fin de brindar a los consumidores la posibilidad de elegir productos y servicios dentro del mayor surtido y a los precios más bajos.

Los gobiernos deben velar, porque los fabricantes o minoristas aseguren la disponibilidad adecuada de un servicio confiable posterior a la venta del producto, así como de piezas de repuesto.

Los consumidores deben gozar de protección contra abusos contractuales como el uso de contratos o informes que favorezcan a una de las partes, la no inclusión de derechos fundamentales en los contratos y la imposición de condiciones estrictas y excesivas para la aprobación de créditos por parte de los vendedores.

Los gobiernos deberán examinar periódicamente las normas jurídicas relacionadas con pesas y medidas y determinar la eficiencia de sus mecanismos de aplicación.

1.5.1.5. NORMAS PARA LA SEGURIDAD Y CALIDAD DE LOS SERVICIOS Y BIENES DE CONSUMO.

Los gobiernos deberán, formular, promover y aplicar, en los planos nacionales e internacionales. Las normas y reglamentaciones nacionales relativas a la seguridad y calidad de los productos; debiendo ser revisadas estas periódicamente con la finalidad de que se ajusten a normas internacionales de aceptación general.

Los gobiernos deben fomentar y garantizar la disponibilidad de servicios para certificar la seguridad, calidad y el buen funcionamiento de los servicios.

1.5.1.6. SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN DE SERVICIOS Y BIENES DE CONSUMO ESENCIALES.

Los gobiernos deberán examinar la posibilidad de:

- a). Adoptar o mantener políticas para asegurar la distribución eficiente de bienes y servicios a los consumidores.

1.5.1.7. MEDIDAS QUE PERMITEN A LOS CONSUMIDORES OBTENER COMPENSACIÓN

Los gobiernos deben establecer o mantener medidas jurídicas o administrativas para permitir que los consumidores o en su caso, las organizaciones competentes obtengan compensación mediante procedimientos oficiales o extraoficiales que sean ágiles, accesibles, justos, y poco costosos. Al establecerse tales procedimientos deben tenerse especialmente en cuenta las necesidades de los consumidores de bajos ingresos.

Los gobiernos deben alentar a todas las empresas a solucionar las controversias con los consumidores en forma justa, rápida, exenta de formalidades y a crear mecanismos voluntarios, como servicios de asesoramiento y procedimientos extraoficiales para presentar reclamaciones, que puedan prestar asistencia a los consumidores.

1.5.1.8. PROGRAMA DE EDUCACIÓN E INFORMACIÓN.

Los gobiernos deben estimular la formulación de programas generales de educación e información del consumidor, teniendo en cuenta las tradiciones culturales del pueblo de que se trate. El objetivo de tales programas deben consistir en capacitar a los consumidores para que sepan distinguir, y puedan hacer elecciones bien fundadas de bienes y

servicios, así como también tengan conciencia de sus derechos y obligaciones.

Al formular dichos programas, debe prestarse especial atención a las necesidades de los consumidores que se encuentren en una situación inconveniente, pudiendo ocurrir esto tanto en las zonas rurales como urbanas.

La educación debe formar parte integrante del programa básico del sistema educacional, de preferencia como componente de asignaturas ya existentes, esto con la finalidad de que tenga un mejor conocimiento el consumidor.

La educación del consumidor y los programas de información deben abarcar aspectos tan importantes de la protección del consumidor como los siguientes:

a). Sanidad, nutrición, prevención de las enfermedades transmitidas por los alimentos y adulteración de los alimentos.

b). Peligros de los productos;

c). Rotulado de productos;

d). Legislación pertinente, forma de obtener compensación y organismos y organizaciones de protección al consumidor;

e). Información sobre pesas y medidas, precios, calidad, condiciones para la concesión de créditos y disponibilidad de los artículos de primera necesidad; y

f). Contaminación y medio ambiente.

Los gobiernos deben alentar a las organizaciones de consumidores y a otros grupos interesados, incluidos los medios de comunicación, a que pongan en práctica programas de educación e información, particularmente en beneficios de los grupos consumidores de bajos ingresos de las zonas rurales y urbanas.

Los gobiernos en materia de comercio, deben emprender programas objetivos y pertinentes sobre la educación e información al consumidor, o que participen en ellos.

Teniendo en cuenta la necesidad de llegar a los consumidores rurales y de zonas marginadas, los gobiernos deberán, formular

o alentar programas de información al consumidor a través de los medios masivos de comunicación.

Los gobiernos deben apoyar la organización de programas de formación para educadores, profesionales en materia de comunicación masiva y consejeros del consumidor, que les permita participar en la ejecución de programas, información y educación al consumidor.

1.5.1.9. MEDIDAS RELATIVAS A ESFERAS CONCRETAS.

Al promover los intereses del consumidor, particularmente dentro de los países en desarrollo, los gobiernos deberán, dar prioridad a las esferas de interés del consumidor, esencialmente a lo que se refiere a los alimentos, el agua y los productos farmacéuticos.

Los gobiernos deben mantener la inspección y evaluación, así como formular o mejorar las medidas de seguridad y normas alimentarias, incluidos entre otras cosas, los criterios y requisitos nutricionales de acuerdo a los mecanismos que se establezcan.

Los gobiernos deben formular, mantener o fortalecer políticas nacionales para mejorar el abastecimiento, distribución y calidad del agua potable.

1.5.1.10. PRODUCTOS FARMACÉUTICOS.

Los gobiernos deben elaborar o mantener normas y disposiciones adecuadas y sistemas de reglamentación apropiados para asegurar la calidad y el uso adecuado de los productos farmacéuticos mediante políticas nacionales integradas en materia de medicamentos que pueden considerar, entre otras cosas, la adquisición, distribución, producción, mecanismos de concesión de licencias, sistemas de inscripción y la disponibilidad de información fidedigna sobre productos farmacéuticos. Al hacerlo, los gobiernos deben tener especialmente en cuenta la labor y las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en materia de productos farmacéuticos. Para determinados productos, debe alentarse el sistema de la Organización Mundial de la Salud de certificación sobre la calidad de productos farmacéuticos que son objeto de comercio internacional y de otros sistemas internacionales de información sobre productos farmacéuticos. Se deben adoptar también, medidas para fomentar el uso de los medicamentos con sus denominaciones comunes internacionales, aprovechando la labor realizada por la Organización Mundial de la Salud.

Además de las esferas prioritarias indicadas, los gobiernos deben adoptar las medidas que proceda en otras esferas, como la de los plaguicidas y las sustancias químicas, su uso, producción y almacenamiento, tomando en cuenta la información pertinente en materia de salud y medio ambiente que los gobiernos exijan proporcionar a los fabricantes e incluir en el rotulado de los productos.

1.6.1.11. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Los gobiernos deben ocuparse , especialmente en un contexto regional de:

a). Establecer, examinar, mantener o fortalecer según proceda los mecanismos para el intercambio de información relativa a política y medidas nacionales en la esfera de protección al consumidor.

b). Contribuir o alentar en la aplicación de políticas de protección al consumidor para conseguir mejores resultados en el marco de los recursos existentes. Como ejemplos de ese tipo de cooperación podrían citarse la colaboración en el establecimiento de procedimientos comunes de intercambio de información e interés para el consumidor, la implementación

de programas de capacitación, educación y su reglamentación correspondiente.

c). Participar para mejorar las condiciones en los productos esenciales que se ofrecen a los consumidores, prestando la debida atención a la calidad, así como también a los precios.

Entre las formas que podría revestir esa cooperación figuran el intercambio de información sobre los distintos productos y las posibilidades de adquisición.

Los gobiernos deben desarrollar o estrechar los vínculos de información en relación con los productos que han sido prohibidos, retirados o sometidos a restricciones rigurosas, a fin de que los países importadores puedan tomar precauciones adecuadas al respecto.

Los gobiernos deben velar porque la información relacionada con la calidad de los productos no varíe de un país a otro y mucho menos que haya efectos nocivos para los consumidores.

Los gobiernos deben esforzarse en que las políticas y las medidas relativas a la protección del consumidor se apliquen de manera exacta y que no se conviertan en barreras para el comercio internacional y de

igual manera sean compatibles con las obligaciones adquiridas por todos y cada uno de los países firmantes dentro del acta realizada ante la Organización de las Naciones Unidas el día 9 de abril de 1985.

CAPÍTULO II
LA PROCURADURÍA FEDERAL
DEL CONSUMIDOR

- 2.1 SU CREACIÓN Y ORGANIZACIÓN.

- 2.2 JUSTIFICACIÓN DE LEY.

- 2.3 COMPETENCIA Y REPRESENTACIÓN.

- 2.4 LAS PARTES.
 - 2.4.1 EL CONSUMIDOR.
 - 2.4.2 EL PROVEEDOR.

2.1 SU CREACIÓN Y ORGANIZACIÓN.

La Institución fue creada el día 18 de Diciembre de 1975, a través de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el lunes 22 de Diciembre del mismo año y entrando en vigor el 5 de Febrero de 1976.

La Procuraduría Federal del Consumidor, es un órgano público dependiente de la administración pública federal, encargada de la observancia y aplicación de las disposiciones de la Ley Federal de protección al Consumidor, mediante las atribuciones que le confiere este ordenamiento jurídico.

Esta institución específicamente se dedica a la defensa del consumidor, tiene el carácter de organismo descentralizado, organización que consideramos atinada, porque debido a la naturaleza de sus funciones que consisten en solucionar los conflictos surgidos en las relaciones de consumo, es necesario que estas salgan de la esfera central del estado para una mejor y más pronta solución a los mismos, ya que de otra manera con tantos trámites sería más tardado y engorroso para el consumidor el solucionar su problema, por lo que esta institución trata de dar una mejor atención a los consumidores.

Para poder entender mejor lo que es la Procuraduría Federal del Consumidor, es necesario señalar lo que se entiende por "centralización, descentralización y desconcentración".

El maestro Agustín A. Gordillo nos especifica que:

"La Competencia es centralizada cuando está conferida exclusivamente a los órganos centrales superiores de un ente".¹⁰

La centralización para el maestro Serra Rojas es lo siguiente:

"El régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y de la tutela jurídica para satisfacer las necesidades públicas".¹¹

De esta manera vemos que la centralización administrativa, es la organización de la administración pública en forma triangular, estando en la parte superior el titular del poder Ejecutivo, que es el presidente, quien tiene la facultad de decisión y mando sobre los órganos que dependen directamente de él.

¹⁰ GORDILLO A. Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. Parte General. Tomo I. 2ª. Edición. Editorial Macchi. México p. IX. P. 21.

¹¹ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 14ª. Edición. Editorial Porrúa. S.A. México. P. 509.

Ahora bien, para el maestro Gordillo, la descentralización se da:

“Cuando la competencia se ha atribuido a un nuevo ente, separado de la administración central, dotado de su personalidad jurídica propia, y constituido por órganos propios que expresan la voluntad de éste”.¹²

Para el maestro Humberto Delgadillo la descentralización es:

“La creación de organismos por la Ley o por decreto, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para la realización de actividades estratégicas o prioritarias, para la prestación de un servicio público o social, o para la obtención o aplicación de recursos, para fines de asistencia o seguridad social”.¹³

De lo anterior podemos decir que, la descentralización administrativa es la creación de un órgano que surge ya sea por ley o por decreto, y que tiene personalidad jurídica y patrimonio propios, con cierta independencia pero sin dejar de formar parte del Estado, encargado de la prestación de un servicio ya sea público o social o para la realización de actividades prioritarias.

¹² GORDILLO A. Agustín, Op. Cit. P 10.

¹³ DELGADILLO G. Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, Editorial LIMUSA, México. P. 93.

En cuanto a la desconcentración, el maestro Serra Rojas nos dice lo siguiente:

"Es la transferencia a un órgano o agente de la administración central, de una competencia exclusiva o un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores disminuyendo relativamente, la relación de jerarquía y subordinación ".¹⁴

Por su parte, el maestro Manuel M. Díez dice que: "La desconcentración implica que el ente central, en base a una ley a transferido en forma permanente parte de su competencia a órganos que forman parte del mismo ente ... la desconcentración es simplemente un procedimiento a los efectos de agilizar la actividad de la administración central ".¹⁵

En conclusión a esto, se puede decir que la desconcentración administrativa, es una forma de organización administrativa en la que se crea un órgano centralizado para agilizar trámites y cuenta con facultades de decisión limitadas.

¹⁴ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. P. 51.

¹⁵ DIEZ, Manuel M. Manual de derecho Administrativo. Tomo I. Ed. Plus - Ultra. Buenos Aires Argentina. 1983. p. 132.

2.2 JUSTIFICACIÓN DE LEY

En un Estado de Derecho como el nuestro, donde existen gran variedad de productores de bienes y prestadores de servicios, donde se crean día a día necesidades, producto de diversos medios de introducción colectiva y la creación de una mentalidad propia de una sociedad de consumo.

Donde existe una postura predominante de los comerciantes ante los consumidores haciendo del consumidor un ente manipulable en condiciones de notoria desventaja ante los proveedores de bienes y prestadores de servicios, en una sociedad donde el consumidor por sus carencias económicas, se ve obligado a renunciar a sus derechos adhiriendo su voluntad a contratos que se le imponen, sujetándolo a condiciones improcedentes, en donde el que posee abusa del desposeído.

Es por eso que el Estado, se propone tutelar a quienes requieren ser tutelados, otorgándoles protección y obligándose a intervenir mediante la aplicación de normas que estén destinadas a evitar estos abusos, estableciendo una mayor igualdad y justicia, asegurando al comprador el ejercicio efectivo de sus derechos, ya que el rico se protege con sus riquezas y es el pobre quien demanda la protección de la justicia.

El Estado trata de lograr a través de la impartición de justicia, el goce pleno de la libertad, tomando en cuenta que esta se encuentra en peligro cuando una clase social trata de subordinar a otra.

Estableciendo instancias administrativas, sanciones y procedimientos de vigilancia y verificación que son privativos de la Ley Federal de Protección al Consumidor y que no se encuentran en las disposiciones del derecho privado, es así como se justifica la existencia de las normas que integran dicha ley, en sentido de que el consumidor cuente con un descuento que lo oriente para conocer y hacer valer sus derechos sin necesidad de estar consultando diversas leyes, quedando así protegido no sólo de los proveedores privados sino también del mismo Estado en cuanto que éste actúe como proveedor público.¹⁶

La ley original pretendió agrupar algunos preceptos entonces dispersos en la legislación civil y mercantil dándole unidad dentro de un cuerpo legal en el que se trató de imprimir una nueva naturaleza, regulando actos de comercio, moderando la participación de las partes contratantes en la manifestación de la voluntad para salvaguardar la legítima libertad y asegurar la realización de la justicia social.

¹⁶ Ley Federal de Protección al Consumidor. Iniciativa. Ediciones Solidaridad. México. 1976. Pp.16-18.

Así la ley quedó fraguada para prevalecer sobre cualquier otra norma que rija esta materia y que sean nulos cualquier pacto, costumbre, práctica o uso en contrario.¹⁷

Su constitucionalidad es indiscutible toda vez que fue presentada su iniciativa por el Ejecutivo Federal ante el Congreso de la Unión, de acuerdo al Artículo 71 Constitucional, iniciando el proceso legislativo conforme al Artículo 72, y publicándose para su debida observancia, en cumplimiento a lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de Nuestra Carta Magna, siguiéndose el Sistema de Colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

La ley fue aprobada el día 19 de Diciembre de 1975, entrando en vigor el 5 de Febrero de 1976, siendo considerada como un instrumento esencial de la Política Social del Estado para regular las relaciones entre consumidores y proveedores de bienes y servicios, su utilidad y oportunidad han sido ampliamente comprobadas a través de su aplicación dentro de los procedimientos que se ventilan ante la Procuraduría Federal del Consumidor, la cual fue creada para tutelar el ejercicio de las disposiciones contenidas en la ley.¹⁸

¹⁷ MOYA CIENFUEGOS, María del Rosario. Mes de actualización Jurídica. Cuadernillo de la Procuraduría Federal del Consumidor. México. 1993. p. 2.

¹⁸ Ley Federal de Protección al Consumidor. Op. Cit. p.

La Ley Federal de Protección al Consumidor se ha reformado en varias ocasiones a partir de la fecha de su creación: el 27 de septiembre de 1976, el 7 de enero de 1982, el 7 de febrero de 1985 y el 24 de diciembre de 1992.

La Ley vigente que abrogó a la de 1975 y que actualmente rige, teniendo como uno de sus puntos sobresalientes, la transferencia a La Procuraduría Federal del Consumidor; del patrimonio del Instituto Nacional del Consumidor, así como la totalidad de sus recursos financieros, humanos y materiales asignados al mismo.¹⁹

La Ley Federal de Protección al Consumidor presenta su autentica constitucionalidad en el Artículo 28 párrafo segundo y tercero que a la letra dice:

"En consecuencia, la Ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de Artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios, cualquier acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan para evitar la libre concurrencia o la

¹⁹ MOTA CIENFUEGOS, María del Rosario. Op. Cit. p. 344.

competencia entre si y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos , materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de dichos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencias en el abasto, así como el alza de los precios. La Ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses “.

Como se puede ver a todas luces, la misión de la ley es el proteger a los consumidores y propiciar su organización en la defensa de sus legítimos intereses.

2.3 COMPEYENCIA Y REPRESENTACIÓN

La Procuraduría Federal del Consumidor, representa una modalidad de la descentralización administrativa para materializar normas del derecho social establecidas por el legislador respecto de los derechos de la

clase consumidora, ya que estos tienen el carácter de irrenunciables, de orden público e interés social, tal y como lo previene el Artículo 1° de la Ley Federal de Protección al Consumidor; por lo que quedan obligados a su cumplimiento a esta Ley los comerciantes, industriales, prestadores de servicios, así como las empresas de participación estatal, organismos descentralizados y los órganos del Estado, en cuanto desarrollen actividades de producción, distribución o comercialización de bienes o prestación de servicios a consumidores.

Respecto de la competencia que tiene la Procuraduría Federal del Consumidor, cabe señalar que el maestro Andrés Serra Rojas, define con mayor atinencia lo que debemos entender por órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados y por desconcentración administrativa.

Se puede señalar que la Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo público con funciones especiales como es el vigilar y salvaguardar los intereses de los consumidores. Quedando exceptuados de la competencia de la Procuraduría Federal del Consumidor y de la misma Ley, los servicios que se presten en virtud de una relación o esté a cargo de la Comisión Nacional Bancaria, de la de Valores o de la de Seguros y Fianzas; así como los servicios profesionales que no sean de carácter mercantil.

2.4 LAS PARTES.

EL CONSUMIDOR Y EL PROVEEDOR.

La Ley Federal de Protección al Consumidor es de orden público e interés social y de observancia en toda la República, sus disposiciones son irrenunciables, y contra su observancia no podrán alegarse costumbres, usos, prácticas o estipulaciones en contrario; por lo que el objeto de esta ley es promover y proteger los derechos de los consumidores y procurar la equidad, la seguridad jurídica de las relaciones entre los consumidores y proveedores, otorgando a los consumidores facilidades para la defensa de sus derechos, así como protección contra publicidad engañosa y abusiva, métodos comerciales desleales que atentan contra su patrimonio.

Desde sus orígenes, la ley en comento a definido con claridad quienes tienen el carácter de consumidores y a quienes les corresponde tener la calidad de proveedores, siendo ambas partes, quienes deben cumplir con todas y cada una de las obligaciones derivadas.

2.4.1 EL CONSUMIDOR

La Ley Federal de Protección al Consumidor define como el consumidor; a "La persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como

destinatario final bienes, productos o servicios", enunciando de igual manera, que no tienen la calidad de consumidores quien adquiera, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros.

Como ha quedado asentado, surge el consumo con la aparición del hombre, aumentando paulatinamente en proporción a los medios encontrados para satisfacer sus necesidades, por lo que el consumidor es la persona que consume bienes y servicios, a lo que el diccionario para juristas de Juan Palomar de Miguel, lo define así:

"Consumir, proviene del latín CONSUMERE, que significa extinguir, gasto de combustible y otros géneros, ingerir alimentos, afligir, apurar. Así también nos da la definición de lo que es consumo (de consumir), que es el gasto de cosas que se extinguen o se destruyen con el uso; último grado del proceso económico, en que los objetos producidos se emplean para satisfacer las necesidades humanas, mediatas o inmediatas"²⁰.

El maestro Sergio Domínguez Vargas, lo define de la siguiente manera:

²⁰ PALOMAR de Miguel, Juan. Diccionario para juristas. Editorial Mayo Ediciones, S. de R. L. México. 1981. p. 310.

"Consumir una riqueza es emplearla para satisfacer necesidades presentes o futuras, considerándolas como el fin último del proceso económico. Este proceso encierra la idea de tipo circular en cuanto que el hombre produce para consumir y a la vez consume para producir".²¹

De estos conceptos se deriva la palabra consumidor, por lo que para los efectos de la Ley Federal de Protección al Consumidor, lo define como se ha señalado y descrito en el Artículo 2 de la Ley de la Materia.

Aunque son muy numerosas las diversas definiciones académicas del consumidor, se observa en lo general una gran similitud entre las mismas, por lo que debemos de entender como consumidor lo que determina la cualidad del consumidor, es su posición extrema en relación a la producción económico funcional y la consiguiente inferioridad en que se encuentra, quienes compran un bien o utilizan un servicio.

El maestro Humberto Briceño Sierra, objeta los términos y conceptos que maneja la Ley Federal de Protección al Consumidor, al concepto consumidor y centra su atención en el vocablo utilización, sin especificar si está efectivamente el consumo.

²¹ DOMÍNGUEZ VARGAS, Sergio. Teoría Económica. Editorial Porrúa, S.A. México. 1981. p.232.

Entendiendo por consumir de acuerdo al gran diccionario de sinónimos de Fernando Corripio, como: agotar, acabar, gastar, extinguir, emplear, aniquilar, abatir.

En conclusión, el consumo es un gasto , un empleo, un agotamiento y el consumidor es un usuario, es un cliente, es un comprador.²²

Por lo que el concepto que la Ley da al consumidor, sólo se refiere al último de los sujetos que recibe el bien o servicio, sin referirse a aquellas personas que de otra manera forman parte de la cadena de producción y distribución de bienes o la prestación de servicios.

2.2.2 EL PROVEEDOR

La Ley Federal de Protección al Consumidor lo define como "La persona física o moral que habitualmente o periódicamente ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos o servicios ". Por tal razón, no se considera proveedores los servicios que se presten en virtud de una relación o contrato de trabajo, los de las instituciones y organizaciones cuya supervisión o vigilancia esté a cargo de las comisiones nacionales que no sean de carácter mercantil.

²² BRICENO SIERRA, Humberto. La Defensa Jurídica del consumidor. Revista de la Facultad de Derecho. U. N. A. M. Tomo XXXIV. Enero - Junio, 1984. Nos. 133-135. p. 350.

Como se desprende de los artículos 6, 7, 8, 9 y 10, de la Ley citada, los proveedores están obligados a su cumplimiento, por lo que como consecuencia deben para no incurrir en responsabilidad respetar los precios, garantías, cantidades, medidas, intereses, cargos, términos, plazos, fechas, modalidades, reservaciones, y demás condiciones conforme a las cuales se hubiera ofrecido, obligado o convenido con el consumidor; debiendo también respetar los precios y tarifas acordados, fijados, establecidos, registrados o autorizados por otra Dependencia Federal.

Los proveedores de bienes o servicios incurrir en responsabilidad administrativa por los actos propios que atenten contra los derechos de los consumidores incluyéndose en estos actos, los de sus colaboradores, subordinados y toda clase de vigilantes, guardias o personal auxiliar que preste sus servicios en el establecimiento de que se trate, independientemente de la responsabilidad personal en que incurra el infractor; quedando prohibido para cualquier proveedor, ejecutar actos que atenten contra la libertad o seguridad o integridad personal de los consumidores.

En caso de que un consumidor sea sorprendido en la comisión flagrante de un ilícito, los proveedores, sus empleados o agentes, para no incurrir en responsabilidad deberán poner inmediatamente y sin demora al presunto infractor a disposición de la autoridad competente, con la

finalidad de que se lleve a cabo la investigación respectiva o sea integrada en su caso la averiguación correspondiente.

Según lo expresado por Juan Palomar de Miguel, en su Diccionario para Juristas nos menciona:

"El proveedor es la persona encargada de abastecer de lo necesario a un ejército, empresa, comunidad u otras entidades de gran consumo. Así también expresa que la palabra proveedor viene del latín PROVIDERE que significa provenir, juntar y tener listo los mantenimientos u otras cosas que se necesitan para un fin. Resolver, discernir, dar salida a un negocio o conveniente para un fin. En derecho significa de un juez o tribunal una resolución que a veces es sentencia definitiva".²³

Para el Maestro Jorge Barrera Graf, el concepto de proveedor que da la ley es totalmente ambiguo y dice:

"...en cuanto que el predicado o sea el proveedor desarrolle actividades de producción, distribución o comercialización de bienes o prestación de servicios a los consumidores, no se sabe si sólo se aplica a las empresas mixtas o públicas que enumera, o también a las personas privadas que sean comerciantes, industriales y prestadores de servicios".²⁴

²³ PALOMAR de Miguel, Juan. *Op. Cit.* p. 1098.

²⁴ BARRERA GRAF, Jorge, *La Protección al Consumidor Jurídica*. No. 8. México. 1976. p. 200.

En términos semejantes, el maestro Sánchez Cordero, considera que se incluyen parcialmente a las personas comprendidas en los Artículos 3 fracción I, y 4 del Código de Comercio, desprendiéndose por lo tanto que utiliza el concepto de proveedor como concepto unitario que deforma el término de comerciante, aun cuando la ley emplea el término proveedor".²⁵

Por su parte el maestro Ernesto Rojas Benavides señala que el vocablo proveedor, utilizado para designar no sólo a quien suministra bienes sino también a quien presta un servicio, podría considerarse como no idóneo a la luz de su significado pero resulta indispensable ampliar su contenido semántico para englobar ambas situaciones.²⁶

²⁵ SÁNCHEZ CORDERO DAVILA, Jorge A . La protección al Consumidor en el Derecho Positivo Mexicano. México. 1976. p. 394.

²⁶ ROJAS BENAVIDES ERNESTO. Algunos de los principios y preceptos de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano. México. P. 548.

CAPÍTULO III
EL PROCEDIMIENTO ANTE LA PROCURADURÍA
FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

3.1 EL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO

3.2 RENDICIÓN DE INFORME

3.3 LA AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN

3.4 CONCLUSIÓN DEL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO

3.4.1 EL CONVENIO

3.4.2 EL ALLANAMIENTO

3.4.3 EL DESISTIMIENTO

3.4.4 LA CADUCIDAD

3.4.5 LA PRECLUSIÓN

3.4.6 LA LITISPENDENCIA

3.1 EL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO.

El procedimiento conciliatorio en la Procuraduría Federal del Consumidor se encuentra regulado en el capítulo XIII, sección 2ª, de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

De acuerdo al planteamiento que hace el Maestro Eduardo Pallares, en la Enciclopedia ESPASA, proporciona los antecedentes históricos de la conciliación señalando al respecto lo siguiente: " En Grecia, la conciliación estaba regulada, teniendo la TESMÓTETA (Magistrados Guardianes de la Ley), el encargo de examinar los hechos, motivos del litigio y procurar convencer a las partes de que debían convenir equitativamente sus diferencias.

En Roma no estuvo la conciliación regulada por la Ley, pero las Doce Tablas respetaban el arreglo a que hubiesen llegado las partes; Cicerón aconsejaba la conciliación fundado en el aborrecimiento que debía tenerse a los pleitos, manifestando que quien lo lograba obtenía un acto de libertad digno de elogio y provechoso para quien lo realizaba.

El Cristianismo vino a dar a la conciliación un nuevo impulso, merced al espíritu de caridad y de paz que lo anima.

En el Fuero Juzgo se halla la Constitución del PACIS ADSERTOR, que era enviado por el Rey a las partes, con la intención de que las aviniera, socialmente la conciliación era muy aconsejada ante el tribunal de los obispos.

En la Monarquía Visigoda, la conciliación fue regulada permanentemente durante los siglos XVIII y XIX, apareciendo primero con tal carácter en los pueblos del norte, adoptándose posteriormente distintos sistemas. Pues mientras en unos países como Francia y España, se declaró obligatorio el intentarla como requisito previo a todo juicio declarativo, en otros países fue potestativo de las partes el intentarla o no .

En general, la conciliación se encomendó al juez, pero mientras en unas legislaciones, como en Alemania, este juez era el mismo a quien correspondía el conocimiento del negocio en primera instancia, en otras como Francia y España, fue un juez distinto.

Por lo que a España se refiere, se introdujo la conciliación, con carácter permanente y necesario y como previa para entablar cualquier juicio, por la Constitución de 1812 ".²⁷

La conciliación para el maestro Rafael De Pina es "El acuerdo celebrado entre quienes se encuentran ante un conflicto de intereses, con

²⁷ PALLARES, Eduardo. Op. Cit. p. 168.

objeto de evitar un juicio o poner fin rápido a uno ya iniciado". (sin correr todos los trámites que, en otro caso, serían precisos para concluirlo)²⁸

El fundamento jurídico de la conciliación en la Procuraduría Federal del Consumidor se encuentra contemplado en el artículo 111 de la Ley de la materia.

La Procuraduría Federal del Consumidor, es una instancia cuyo objetivo es coadyuvar administrativamente a la impartición de la justicia social, y esto es posible lograrlo mediante la conciliación.

3.2 RENDICIÓN DE INFORME.

La Ley Federal de Protección al Consumidor de 1976 abrogada, establecía en su artículo 59 fracción VIII inciso A), que se le requería al proveedor que rindiera un informe por escrito sobre los hechos, dentro de un plazo de 5 días hábiles, lo cual tendría verificativo en la llamada **COMPARECENCIA DE RENDICIÓN DE INFORME**, a la cual podía no acudir el consumidor, sin embargo la vigente Ley Federal de Protección al Consumidor establece en sus artículos 111 y 112 que en la audiencia de

²⁸ DE PINA, Rafael. Rafael De Pina Vara. Op. Cit., p. 178

conciliación tendrá verificativo la rendición de informe y por ende deberán comparecer ambas partes.

De lo anterior se desprende que se da inicio al procedimiento conciliatorio con la primera audiencia de conciliación, donde tiene verificativo la rendición de informe que le fue requerido a la parte proveedora, el cual consiste en la presentación del documento realizado por la parte proveedora a través del cual relaciona los hechos materia de la reclamación y manifiesta su disposición o no a dar satisfacción a dicha reclamación.

La audiencia de conciliación deberá tener lugar, por lo menos, cuatro días después de la fecha de notificación de la reclamación al proveedor, lo que es comprensible en virtud de que la parte proveedora tendrá tiempo suficiente para preparar el informe que le es requerido.

Como se mencionó anteriormente, al notificársele a la parte proveedora la reclamación interpuesta en su contra, se le apercibe para el caso de que no lo rindiera dicho informe de ley sobre los hechos materia de la reclamación, así como para el caso de que no comparezca a la audiencia de conciliación, con la imposición de una multa equivalente de una hasta doscientas veces el salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, con fundamento en el artículo 25 de la Ley de la Materia, de acuerdo al monto de

lo reclamado y la cual se fija de conformidad con el arbitrio del receptor de la reclamación.

La rendición de informe puede llevarse a cabo antes de la celebración de la audiencia de conciliación fijada para tal efecto, pudiendo presentarse el mismo por oficialía de partes, sin embargo no hay que olvidar que la parte proveedora también se encuentra apercibida para el caso de no comparecer a la audiencia de conciliación por lo que deberá hacerlo o de lo contrario se le impondrá la medida de apremio, es por ello que la primera audiencia de conciliación deberá comparecer y además rendir el informe de ley que se le requiere.

Es importante señalar que la rendición de informe es poco frecuente entre los proveedores que acuden por primera vez a la Procuraduría Federal del Consumidor, ya que no leen cuidadosamente el requerimiento que se les hace para que lo presenten en la audiencia y por lo tanto se hacen acreedores a una multa por su falta de atención.

Siendo importante tal situación en virtud de que el conciliador puede ofrecerles la condonación, reducción o conmutación de dicha multa, con fundamento en el artículo 134 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, siempre y cuando den solución al problema suscitado con su consumidor.

El informe que rinde la parte proveedora es de gran utilidad para el conciliador en virtud de que el mismo contempla la VERSIÓN del proveedor sobre los hechos materia de la reclamación y asimismo su disposición o no a satisfacer la reclamación, por lo que en esa audiencia puede llegar a conciliarse los intereses entre las partes.

Sin embargo, cuando el proveedor acude con frecuencia a la Procuraduría Federal del Consumidor, porque existen varias reclamaciones en su contra o más cuando la parte proveedora es una empresa de la cual se receiptan diversas reclamaciones diarias en cada una de las diferentes delegaciones de la Procuraduría Federal del Consumidor, así como en la Dirección General de Quejas y Conciliación de la misma, en este último caso el apoderado legal rinde el informe de ley que le fue requerido por la autoridad, en machotes, los cuales no sirven de nada al conciliador y únicamente cumplen con el requerimiento para que no se le imponga la medida de apremio con la cual se les apercibió.

3.3 LA AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN.

Como ha quedado expresado anteriormente, ya no existe comparecencia de rendición de informe, actualmente en la primera audiencia de conciliación se desahoga la rendición del informe, en términos del artículo 111 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Es importante observar que el segundo párrafo del artículo mencionado establece la conciliación por vía telefónica o por otro medio idóneo, pudiendo ser por escrito presentado por oficialía de partes, lo que podría ser contradictorio a lo dispuesto por el artículo 112 de la ley en cita, en virtud de que señala que "En caso de que el proveedor no se presente a la audiencia, se le impondrá la medida de apremio.."; Sin embargo, recordemos que la función de la Procuraduría Federal del Consumidor, es puramente conciliadora de acuerdo a la buena voluntad que exista entre las partes.

Ahora bien, el proveedor deberá presentarse a la audiencia de conciliación cuando se trate de personas físicas, en forma personal o por carta poder firmada ante dos testigos, y cuando se trate de personas morales se requerirá poder notarial, de conformidad con el artículo 109 de la Ley en comento.

Para el caso de que no comparezcan las partes a la primera audiencia:

1. Si se trata del proveedor se le impondrá la multa con la que se apercibió y se citará a una segunda audiencia en un plazo no mayor de diez días.

2. Si se trata del consumidor se diferirá la audiencia y si éste, dentro de los siguientes diez días no presenta justificación fehaciente de su inasistencia, se le tendrá por desistido de su reclamación y no podrá presentar otra ante la procuraduría por los mismos hechos.

Para el caso de no comparecer a la segunda audiencia:

1. Si se trata del proveedor se le impondrá una nueva medida de apremio y además se tendrá por presuntamente cierto lo manifestado por el reclamante.

2. Si se trata del consumidor traerá la misma consecuencia que si no se hubiere presentado a la primer audiencia.

Sin embargo, el segundo párrafo del artículo 114 de la Ley Federal de Protección al Consumidor señala que el conciliador podrá suspender la audiencia de conciliación hasta en dos ocasiones, cuando él lo estime pertinente o a solicitud de ambas partes, para lo cual deberá señalar día y hora para su reanudación dentro de los 15 días siguientes, apercibiendo a las partes para el caso de no comparecer.

Dentro de la audiencia el conciliador expondrá a las partes un resumen de la reclamación y del informe presentado, señalando los puntos comunes y los de controversia, presentará varias opciones de solución y exhortará a las partes a llegar a un arreglo.

Asimismo, de conformidad con el artículo 115 de la ley de la materia, no admitirán recurso alguno los acuerdos de trámite que emita el conciliador.

El artículo 114, párrafo I, de la Ley Federal de protección al Consumidor le concede al conciliador una facultad muy importante como lo es, el hecho de poder "requerir a las partes los elementos de convicción que estime necesarios para la conciliación, así como para el ejercicio de las atribuciones que a la Procuraduría le confiere la Ley".

Lo anterior, es de suma importancia en virtud de que es una de las principales armas del conciliador para poder obligar a la parte proveedora a conciliar los intereses contrapuestos con su consumidor, ya que al requerir algún documento que la parte proveedora no exhiba impone la multa con la que le apercibió para el caso de no hacerlo, y de alguna forma presiona a la parte proveedora a conciliar, ya que la mayoría de las veces la multa impuesta es superior al monto de lo reclamado y además, con fundamento en el artículo

134 de la ley de la materia, se puede reducir, condonar o conmutar la multa, siempre y cuando exista conciliación con su consumidor.

Es por ello que el papel más importante lo desempeña el conciliador, ya que si la parte proveedora decide no conciliar y cumple con la rendición de informe que se requirió, así como acude a las audiencias de conciliación, sólo se le podría imponer la sanción correspondiente por la infracción a la ley, si es que existe, lo cual no beneficiará a la parte consumidora, sin embargo, si el conciliador desarrollando mejor su función y consigue la conciliación, se estará cumpliendo el cometido de la Procuraduría que es meramente conciliadora, siendo la vía voluntaria de las partes.

Asimismo, en caso de que no haya conciliación, el conciliador exhortará a las partes a que se sometan al procedimiento arbitral, sin embargo el someterse a dicho procedimiento es poco frecuente, ya que para que se lleve a cabo ambas partes deben de estar de acuerdo y el proveedor no se sometería a él ante la Procuraduría Federal del Consumidor, ya que dicha institución podría inclinarse en cierta forma hacia el consumidor. Y por lo tanto al no ser obligatorio el someterse al mismo, éste casi es nulo.

La imposibilidad de la Procuraduría Federal del Consumidor a obligar a las partes a someterse al arbitraje de la misma, puede apreciarse del contenido de la siguiente TESIS JURISPRUDENCIAL, la que a pesar de

señalar artículos abrogados nos interesa en virtud del criterio sustentado por los tribunales respectivos y porque la esencia de dichos artículos se encuentra contenida en el capítulo XIII de la vigente Ley Federal de Protección al Consumidor.

PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

De lo dispuesto en los incisos b). y d). del artículo 59 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, se desprende que es obligatorio para las partes contendientes la conciliación ante la Procuraduría Federal del Consumidor, pero voluntario el someterse o no, a su arbitraje. Por lo tanto si la demandada rinde su informe y asiste a la junta de conciliación, cumple con los requisitos legales y no está obligado a someterse a todo un juicio, ni a prolongar las audiencias conciliatorias Amparo en revisión 1332/79. Promotora Habitacional San Juan de Aragón, S.A.- 17 de Enero de 1980, Unanimidad de votos.- Ponente Manuel Reyes Castillo. Secretario Antonio Meza Alarcón.- Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.²⁹

De lo anterior se desprende que si no es posible obligar a las partes a conciliar sus intereses ni a someterse al arbitraje, entonces tendrán que dejarse a salvo los derechos de las partes para que los hagan valer en la vía y forma que mejor convenga a sus intereses.

²⁹ Tribunales Colegiados de Circuito, Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1980. Mayo Ediciones, S.A. de R. L. México. 1980. Tesis 22. p. 96.

Como se observa, el papel que desempeña el conciliador es demasiado importante al lograr resolver las controversias de las partes mediante la vía conciliatoria, aun cuando se presenten irregularidades dentro del procedimiento conciliatorio.

3.4 CONCLUSIÓN DEL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO.

De acuerdo a lo anteriormente visto y analizado a continuación analizaremos algunos tipos de conclusión al procedimiento conciliatorio en la Procuraduría Federal del Consumidor.

3.4.1 EL CONVENIO.

Los códigos Civiles de 1870 y 1884 en sus correspondientes artículos establecían que "el contrato es un convenio por el que dos o mas personas, transfieren algún derecho o se sujetan a una obligación "Lo que coincide con el Código de Napoleón, en su artículo 1101 establece que " el contrato es un convenio por el que una o varias personas, se obligan hacia una o varias, a hacer o no hacer una cosa".

El artículo 1792 del Código Civil vigente para el Distrito Federal, define al convenio como "el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones".

Sin embargo, en materia de la Ley Federal de protección al Consumidor, suele suceder que en la audiencia de conciliación la parte proveedora acepte la reclamación del consumidor, pero en ese acto no puede dar cumplimiento a la misma y entonces se celebra un convenio entre las partes con el objeto de darle un plazo determinado para que cumpla con la obligación que haya contraído, con lo cual no se modifican o se crean, transfieren o extinguen las obligaciones como acertadamente lo manifiesta el Maestro Gutiérrez y González al señalar... "a través de un convenio se puede pactar la conservación de derechos y de obligaciones, y esa conducta no se puede asimilar a ninguna de las otras cuatro establecidas por la norma".³⁰

Establece el artículo 115 de la Ley Federal de Protección al Consumidor que..."los convenios celebrados por las partes serán aprobados por la Procuraduría cuando no vayan en contra de la Ley, y el acuerdo que los apruebe no admitirá recurso alguno".

³⁰ GUTIERREZ y GONZALEZ, Ernesto. Derecho de las obligaciones., Editorial José M. Cajica Jr., S.A., México, 1974, P. 17.

Asimismo, el artículo 110 de la citada Ley dispone que los " convenios aprobados y los laudos emitidos por la Procuraduría tiene fuerza de cosa juzgada y traen aparejada ejecución, lo que podrá promoverse ante los tribunales competentes en la vía de apremio o en juicio ejecutivo, a elección del interesado.

Los convenios aprobados y los reconocimientos de los proveedores y consumidores da obligaciones a su cargo así como los ofrecimientos para cumplirlos que consten por escrito, formulados ante la Procuraduría, y que sean aceptados por la contraparte, podrán hacerse efectivos mediante las medidas de apremio contempladas por la Ley en comento.

Aún cuando no medie reclamación, la Procuraduría estará facultada para aprobar los convenios propuestos por el consumidor y el proveedor, previa ratificación ".

Del anterior precepto, se desprende que al tener fuerza de cosa juzgada y traer aparejada ejecución, los convenios celebrados ante la Procuraduría, aún cuando no se cumplan los mismos ante dicha institución, se puede promover su cumplimiento en la vía de apremio o en juicio ejecutivo, lo que facilita satisfacer la reclamación del consumidor, ya que no sólo se va a contar con un recibo, o con la manifestación del consumidor, con lo que se

logra proteger a la parte económicamente desvalida, al proporcionarle un documento que tiene mas valor legal y que puede ejecutarse sin tener que seguir un largo procedimiento jurisdiccional.

Ahora bien, conforme a la disposición relativa a que los convenios podrán hacerse efectivos mediante las medidas de apremio previstas por la Ley de la Materia, el conciliador al celebrarse el convenio entre las partes señala la fecha para el cumplimiento del mismo. Aperciéndose a la parte proveedora con la imposición de una medida de apremio con fundamento en el artículo 25 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, lo cual es improcedente de conformidad con la siguiente Resolución del Tribunal Fiscal de la Federación que también hace referencia a un artículo abrogado, pero que su esencia se encuentra contemplada en el artículo 112 de la Ley vigente.

PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, IMPROCEDENCIA DE LAS MULTAS IMPUESTAS POR INCUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS ANTE ELLA CELEBRADOS.

En los términos del artículo 59 fracción VIII, inciso e) de la Ley Federal de Protección al Consumidor, no es función de la citada autoridad exigir el cumplimiento de tales convenios por lo que en caso de incumplimiento de éstos es improcedente la aplicación de las multas de apremio a que se refiere

el artículo 66 de la Ley de la materia. Revisión 1039/77. juicio 7502/77. Resolución de la H. Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación de fecha 31 de Enero de 1979, 6 votos a favor y 1 en contra. Ponente Lic. Edmundo Placencia Gutiérrez”.³¹

De lo anterior, se puede precisar que la forma mas frecuente de concluir el procedimiento conciliatorio es a través de la celebración de un convenio entre las partes, que seria hasta ese momento cuando la Procuraduría debería archivar el expediente como asunto concluido y no señalar fecha para verificar si dicho convenio se ha cumplimentado. Sin embargo, esta situación la realiza en su afán de brindar su máxima protección al consumidor, aún cuando sea improcedente la imposición de la multa por incumplimiento del mismo, tal y como lo establece la resolución del Tribunal Fiscal de la Federación”.

3.4.2 EL ALLANAMIENTO.

El allanamiento es otra figura jurídica que pone fin al procedimiento conciliatorio.

³¹ Tribunal Fiscal de la Federación. Revistas. Segunda Época. Números 1 - 6. (Agosto 1978 – Julio de 1979). México. P. 411.

Para Gómez Lara "el allanamiento es una conducta procesal que implica el reconocimiento por el demandado o por quien resiste en el proceso a las pretensiones de quien acciona"³².

Eduardo Pallares define al allanamiento como "el acto procesal mediante el cual el demandado reconoce expresamente la procedencia de la acción intentada en su contra. Es un acto de disposición de los derechos litigiosos materia de juicio, por lo que únicamente pueden realizarlo con eficacia jurídica quienes están facultados para poder disponer de ellos. Implica una confesión de los hechos en que se funda la demanda, pero es algo más que una confesión porque ésta sólo concierne a los hechos y aquella abarca los fundamentos de derecho invocados por el demandante"³³

De lo anterior, se desprende que el allanamiento es el reconocimiento expreso por parte del proveedor, de la reclamación interpuesta en su contra por el consumidor.

Esta figura jurídica puede presentarse en cualquier momento, desde que se notifica al proveedor la reclamación y hasta antes de que se dejen a salvo los derechos del consumidor para que los haga valer en otra vía.

³² GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Editorial U. N. A. M. Segunda Edición, México. 1981. P. 37.

³³ PALLARES, Eduardo. Op. Cit., P. 79.

Sin embargo, el allanarse a las pretensiones del consumidor puede traer consigo, para el cumplimiento de las mismas, en algunos casos, la celebración de un convenio aun cuando no existió controversia porque la parte proveedora se allanó a las pretensiones de la consumidora, pero para efecto de cumplir las obligaciones posteriormente es necesario recurrir a la celebración del convenio.

Lo anterior puede presentarse en algunos casos, pero por lo general cuando el proveedor se allana a la reclamación del consumidor, en ese mismo acto le da satisfacción a la reclamación.

Por lo que se puede deducir que para que el procedimiento conciliatorio concluya por allanamiento, es necesario que la reclamación quede satisfecha en el acto de que la parte proveedora conoce las pretensiones del consumidor dándole cumplimiento a lo reclamado, porque de lo contrario el procedimiento tendría que concluir por convenio entre las partes.

3.4.3 EL DESISTIMIENTO.

Para Eduardo Pallares "el desistimiento consiste en apartarse del ejercicio de un derecho o facultad procesal, ya iniciado"³⁴

Desistimiento para Rafael de Pina es el "ejercicio de la facultad reconocida legalmente a una persona para hacer dejación, por propia voluntad, de un derecho, pretensión, cosa o ventaja. Acto jurídico que pone fin al ejercicio de un derecho o a una actuación jurídica cualquiera"³⁵

Gómez Lara define al desistimiento como "una renuncia procesal de derechos o pretensiones. Al efecto es necesario que nos refiramos a los tres tipos de desistimiento siguientes:

1. Desistimiento de la demanda.
2. Desistimiento de la instancia.
3. Desistimiento de la acción.

En el primero se tiene en realidad a una actitud del actor por la que retira el escrito de demanda antes de que esta haya sido notificada al demandado. En este caso la relación procesal aún no ha surgido.

³⁴ PALLARES, Eduardo. Op. Cit. p. 253.

³⁵ DE PINA, Rafael. Rafael De Pina Vara. Op. Cit. P. 245

El desistimiento de la instancia implicaría, por el contrario que ya el demandado hubiere sido llamado al juicio y entonces, se requerirá su consentimiento expreso para que surta efectos el desistimiento del actor.

Finalmente en el mal llamado desistimiento de la acción lo que en realidad se tiene es una renuncia del derecho o de la pretensión, caso en el cual este desistimiento prospera aún sin el consentimiento del demandado ".³⁵

En la Procuraduría Federal del Consumidor no se prevé la anterior clasificación, sino simplemente se maneja un formato que es firmado por la parte consumidora, que señala " que en virtud de que he llegado a un arreglo satisfactorio con el proveedor, materia de la queja citada al rubro, vengo a darme por desistido en dicha causa, solicitando se archive como asunto totalmente concluido, sin reservarme ninguna acción en contra del mencionado proveedor ".

Asimismo, dicho formato es mal manejado en virtud de que se le proporciona a la parte proveedora para que acredite que ya dio cumplimiento al convenio que celebró con su consumidor, por lo que éste

³⁵ GOMEZ LARA, Cipriano. Op. Cit. pp. 35-36.

último se "desiste de la causa ", situación totalmente ilógica, toda vez, que el consumidor no se puede desistir del cumplimiento de sus pretensiones. En estos casos también el procedimiento conciliatorio concluye por convenio celebrado entre las partes.

El desistimiento por parte del consumidor puede darse en cualquier momento del procedimiento y pone fin al mismo, desde que se presenta la reclamación e inclusive hasta después de que se le imponga la sanción por infracciones a la Ley, a la parte proveedora, pero antes de su ejecución, esto último para efectos de la reducción de la sanción impuesta, toda vez, que no es posible reducirla si no se ha dado cumplimiento a la reclamación.

3.4.4. LA CADUCIDAD.

La caducidad para Rafael de Pina es la " extinción de un derecho, facultad, instancia o recurso ".³⁷

Para Eduardo Pallares " la caducidad es la extinción de la instancia judicial porque las dos partes abandonan el ejercicio de la acción procesal.

³⁷ DE PINA, Rafael. Rafael De Pina Vara . Op. Cit. p. 138

El abandono se manifiesta en que ninguna de ellas hace en el proceso las promociones necesarias para que este llegue a su fin ³⁸

El Maestro Gutiérrez y González señala que la caducidad "es la sanción que se pacta, o se impone por la Ley, a la persona que dentro de un plazo convencional o legal, no realiza voluntaria y concientemente la conducta positiva para hacer que nazca o para que se mantenga vivo, un derecho sustantivo o procesal, según sea el caso".³⁹

Asimismo, el artículo 373 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece que: " El proceso caduca en los siguientes casos:

1. Por convenio o transacción de las partes, por cualquier otra causa que haga desaparecer substancialmente la materia del litigio.

2. Por desistimiento de la prosecución del juicio, aceptado por la parte demandada. No es necesaria la aceptación, cuando el desistimiento se verifica antes de que se corra traslado de la demanda.

³⁸ PALLARES, Eduardo. Op. Cit. p. 119

³⁹ GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Op. Cit. p. 857

3. Por cumplimiento voluntario de la reclamación antes de la sentencia.

4. Fuera de los casos previstos en los artículo procedentes, cuando cualquiera que sea el estado del procedimiento, no se haya efectuado ningún acto procesal ni promoción durante un término mayor de un año, así sea con el solo fin de pedir el dictado de la resolución pendiente.

El término debe contarse a partir de la fecha en que se haya realizado el último acto procesal o en que se haya hecho la última promoción.

Lo dispuesto por esta fracción, es aplicable en todas las instancias tanto en el negocio principal como en los incidentes, con excepción de los casos de revisión forzosa. Caducado el principal, caducan los incidentes. La caducidad de los incidentes sólo produce la del principal, cuando hayan suspendido el procedimiento en éste “.

Sin embargo, se puede mencionar que las tres primeras fracciones del artículo 373 del Código Federal de Procedimientos Civiles equiparan la caducidad con los tipos de conclusión del procedimiento, como son:

1. Por convenio o transacción de las partes.
2. Por desistimiento.
3. Por allanamiento.

Por lo que en materia federal entenderemos como caducidad a la sanción que impone la Procuraduría Federal del Consumidor, a las partes cuando ninguna de ellas haya efectuado ningún acto procesal ni presentado promoción alguna, durante un término mayor de un año, de conformidad con la fracción IV del Artículo 373 del Código Federal de Procedimientos Civiles, y de aplicación supletoria a la Ley Federal de Protección al Consumidor.

La declaración de caducidad en el procedimiento conciliatorio trae como consecuencia la conclusión del mismo, lo que puede suceder por ejemplo:

“Cuando el proveedor cambia de domicilio y no es localizado por ninguna autoridad y el consumidor se compromete a proporcionar el actual domicilio, para que su proveedor sea notificado y acuda a las audiencias de conciliación, pero el consumidor no presenta promoción alguna en el término de un año; contado a partir de la fecha en que se

comprometió a ello, que fue el último acto que realizó en la Procuraduría Federal del Consumidor.

3.4.5 LA PRECLUSIÓN.

El procedimiento conciliatorio en la Procuraduría Federal del Consumidor concluye también porque precluye el derecho de la parte consumidora en virtud de que no comparece a la audiencia de conciliación a la que fue debidamente notificada y no presenta dentro del término de 10 días siguientes a la celebración de dicha audiencia un justificante fehaciente de su inasistencia.

El autor De Pina, define a la preclusión como " La clausura de cada uno de los períodos en que puede dividirse un procedimiento. Acción o efecto característico de esta clausura. Imposibilidad de realizar un acto procesal fuera del período o estadio en que deba llevarse a efecto según la ley que lo regule ".⁴⁰

Eduardo Pallares define a la preclusión como " La situación procesal que se produce cuando alguna de las partes no haya ejercitado oportunamente y en la forma legal alguna facultad o algún derecho procesal o

⁴⁰ DE PINA, Rafael. Rafael De Pina Vara. Op. Cit. p. 414.]

ESTADÍSTICO NO BARRA
YB LA SUELO CONEJA

cumplido alguna obligación de la misma naturaleza. CARMELLI, citado por GELSI BIDART, sostiene que la palabra preclusión tiene dos sentidos:

a). Por un lado significa prohibir, impedir que una cosa ocurra o se haga.

b). Por otro se refiere a un principio de orden en el desarrollo de la relación procesal, en virtud del cual después de realizados o transcurridos ciertos términos, la parte no puede efectuar actos procesales⁴¹.

3.4.6 LA LITISPENDENCIA.

Pallares señala que la litispendencia “ Se ha definido por los autores clásicos como el estado del litigio que se haya pendiente de resolución ante un tribunal, o lo que es igual, el estado del juicio del que ya conocen los tribunales y no ha sido resuelto por sentencia ejecutoriada. La litispendencia da lugar, por un lado, a excepción que lleva que su nombre y por otro, a la acumulación. . . . La excepción se encuentra regida por los siguientes principios y disposiciones legales:

⁴¹ PALLARES, Eduardo. Op. Cit. p. 611.

a). Es dilatoria por propia naturaleza, y da lugar a un artículo de previo y especial pronunciamiento en los juicios ordinarios. No así en los sumarios que ha de resolverse en la definitiva.

b). Para que proceda, los dos juicios deben ser idénticos, esto es, han de ser las mismas personas, las mismas cosas que se demandan, las mismas causas por las cuales se demandan y la calidad con que intervienen las partes. La excepción de litispendencia (de litis proceso – de pendencia estar pendiente), dice Caravantes sólo tiene, pues lugar en concurrencia de dos litigios sobre el mismo objeto, entre las mismas personas, por demandas basadas en la misma causa ”.

c). La excepción se funda en tres razones principales:

1. En el principio de economía procesal que exige se eviten dos procesos sobre el mismo litigio.
2. En la necesidad de evitar dos sentencias diversas y aún contradictorias sobre el mismo litigio.

3. En que sería injusto obligar al demandado a defenderse en dos procesos diversos respecto de una misma demanda ".⁴²

Efectivamente se han presentado casos en la Procuraduría Federal del Consumidor, donde se han interpuesto dos reclamaciones en Delegaciones diferentes de dicha Procuraduría, por el mismo consumidor en contra del mismo proveedor y por la misma causa o motivo.

Lo anterior, es posible en virtud de que en la Procuraduría se levanta la reclamación sólo con fotocopias del documento base de la acción cotejadas con el original, el cual se devuelve en ese acto al consumidor.

Entonces el consumidor sigue el procedimiento ante una Delegación, pero según sus apreciaciones cree que el conciliador ayuda a la parte proveedora, por lo que decide presentar otra reclamación sobre la misma causa, en contra de su mismo proveedor en la misma Procuraduría; pero en diferente Delegación, por lo que al ser emplazado para comparecer de la audiencia de conciliación en este nuevo procedimiento opone la excepción

⁴² PALLARES, Eduardo. Op. Cit. pp. 553 - 554.

de litispendencia y la acredita con copias certificadas del procedimiento que se ha ventilado con anterioridad en otra Delegación.

Esta situación por la cual el conciliador que conoce de esta nueva queja decreta procedente la excepción de litispendencia hecha valer por la parte proveedora, ordenando concluya el procedimiento, que se ventila ante el y que siga conociendo del asunto el conciliador de la Delegación que primero se entero de la queja.

CAPÍTULO IV
PROCEDIMIENTOS EN CASO DE NO
LLEGAR A LA CONCILIACIÓN

4.1 EL PROCEDIMIENTO POR INFRACCIONES A LA LEY

4.2 LOS MEDIOS DE APREMIO

4.3 LOS RECURSOS

4.4 LAS SANCIONES

4.1 EL PROCEDIMIENTO POR INFRACCIONES A LA LEY.

Cuando agotado el procedimiento y no obstante el esfuerzo del conciliador las partes no logren dirimir su controversia, debido a que la pretensión del quejoso sea excesiva y la parte proveedora no esté en disposición de satisfacer la reclamación presentada en su contra, o simplemente el proveedor se niega a conciliar, entonces, el conciliador exhortará a las partes para que designen como árbitro a la Procuraduría Federal del Consumidor, o algún otro árbitro oficialmente reconocido o designado por las partes para solucionar el conflicto conforme lo establece el Artículo 116 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

En el Capítulo XIII, Sección Tercera de la Ley Federal de Protección al Consumidor, vigente, se contempla el procedimiento arbitral.

El juicio arbitral en términos generales, se puede entender, como el procedimiento, mediante el cual las partes en conflicto determinan someter a un tercero denominado árbitro, para que lo resuelva conforme a derecho.

Conforme a la Ley en sus artículos 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, el arbitraje puede ser a elección de las partes en amigable composición o en estricto derecho.

En ambos casos, se debe de señalar con precisión los puntos esenciales de la controversia.

En el arbitraje en amigable composición debe constar lo siguiente:

1. La identificación y la acreditación de la personalidad de las partes.
2. Los puntos esenciales de la controversia.
3. Que el árbitro es en amigable composición.
4. El árbitro tiene facultades de resolver en conciencia y buena fe guardada sin sujetar a reglas legales.

A diferencia, en el arbitraje de estricto derecho debe constar:

1. La identificación y la acreditación de la personalidad de las partes.
2. Que el árbitro sea en estricto derecho.
3. Los puntos esenciales de la controversia u objeto del negocio arbitral.

4. Las reglas que regirán el procedimiento. Aplicándose en forma supletoria a la Ley de la materia, el Código de Comercio y a falta de disposiciones de este Código, el ordenamiento procesal civil local aplicable.

Para el desarrollo del juicio arbitral, se debe fijar el negocio arbitral, la presentación de la demanda y en su caso la contestación; pruebas; la admisión y desahogo de las pruebas que así lo requieran; y una vez cumplidos estos trámites se emita el laudo o sentencia arbitral.

Una vez emitido el laudo, debe de cumplimentarse o iniciar su cumplimiento dentro de los quince días siguientes a la fecha de su notificación. Las partes pueden, antes de dictarse el laudo, celebrar convenio y dirimir su controversia sin que medie obstáculo alguno.

En caso de no darse cumplimiento voluntario al laudo arbitral emitido por la Procuraduría Federal del Consumidor, por tener fuerza de cosa juzgada y traer aparejada ejecución, a elección el interesado puede promover su incumplimiento ante los tribunales competentes en la vía de apremio o en juicio ejecutivo, aclarando que estos trámites no le corresponden al árbitro.

En este procedimiento se pueden imponer sanciones hasta por 2500 veces el salario mínimo general vigente, y en casos particularmente graves,

clausura hasta por 15 días, previo agotamiento del procedimiento previsto en la Ley Federal de Protección al Consumidor.⁴³

En el caso de no haber consenso de las partes para someterse al arbitraje ante la Procuraduría Federal del Consumidor, no obstante que el conciliador actuante les señaló las ventajas que esto atraería, se dejarán a salvo los derechos de ambas partes para que los hagan valer por la vía y forma que mejor convenga a sus intereses, esto es, demandar a la contraparte ante el órgano jurisdiccional correspondiente, ya sea en vía civil, mercantil o penal, denunciando los hechos como constitutivos de delito.

Si al analizar el motivo de la reclamación la autoridad se percata de la existencia de una posible violación a los preceptos contenidos en la Ley Federal de Protección al Consumidor, el conciliador turnará el expediente para que se dé inicio al Procedimiento por Infracciones a la Ley; otorgándole a la parte proveedora 10 días hábiles para que rinda pruebas y manifieste por escrito lo que a su derecho convenga, tratando de desvirtuar la queja del consumidor, mismos que contarán a partir de la fecha de su notificación.

Concluido el desahogo de las pruebas, la Procuraduría otorgará al presunto infractor 2 días hábiles para que presente sus alegatos. Pasado este

⁴³ Dirección General de Arbitraje y Resoluciones de la Procuraduría Federal del Consumidor. Manual de Arbitraje México, 1994. pp. 1 - 4.

período de 12 días y después de analizar el asunto, la Procuraduría Federal del Consumidor, estará en condiciones de emitir una resolución administrativa, o sea, el documento jurídico mediante el cual se le aplicará una sanción al presunto infractor.

Cuando no existan los elementos para determinar que el proveedor violó la Ley Federal de Protección al Consumidor, se emite el documento llamado resolución absolutoria; caso contrario, cuando se comprueba la infracción, será resolución condenatoria lo que traerá aparejada la sanción correspondiente para el infractor.

El Procedimiento por Infracciones a la Ley, se encuentra regulado en el CAPITULO XIII, Sección IV, Artículo 123 y 124 de la Ley de la Materia. La finalidad del Procedimiento por Infracciones a la Ley es defender los intereses jurídicos del consumidor que acude a la Procuraduría Federal del Consumidor, en busca de solución a sus problemas pues, todavía existe la posibilidad de resolver el asunto a través de este procedimiento.⁴⁴

⁴⁴ Dirección General de Arbitraje y Resoluciones de la Procuraduría Federal del Consumidor. **Fuente.** México.

4.2 LOS MEDIOS DE APREMIO.

Los medios de apremio son los instrumentos que la Ley establece para que la Procuraduría haga cumplir coactivamente sus determinaciones. La Ley establece las facultades de la Procuraduría para la aplicación de las medidas de apremio que a la letra dice:

"La Procuraduría, para el desempeño de las funciones que le atribuye la Ley, podrá emplear los siguientes medios de apremio:

- I. Multa por el equivalente de una hasta doscientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. En caso de que persista la infracción podrán imponerse nuevas multas por cada día que transcurra sin que obedezca el mandato respectivo; y
- II. El auxilio de la fuerza pública ".⁴⁵

Para la aplicación de las medidas de apremio se requieren tres elementos:

1. Una determinación fundada y motivada en la Procuraduría Federal del Consumidor, que ordene al proveedor una conducta específica por ejemplo:

⁴⁵ Ley Federal de Protección al Consumidor. Vigente. Op. Cit. Art. 25

Comparecer a una audiencia, presentar un informe, entregar un bien o presentar la información necesaria que les sea requerida para sustanciar los procedimientos a que se refiere la Ley.

2. Un apercibimiento efectuado por la misma Procuraduría a la persona requerida, que consiste en advertir que de no llevar a cabo la acción se impondrá alguno de los medios de apremio señalados en la Ley.
3. Si no se cumpliera con la conducta ordenada, la Procuraduría puede imponer una multa, o bien, solicitar el auxilio de la fuerza pública para que presente el proveedor demandado.⁴⁶

4.3 LOS RECURSOS.

El recurso es un derecho de instancia del particular, esto es , un instrumento previsto por la Ley que tiene como finalidad verificar la legalidad de los actos que emite la autoridad administrativa y que el particular considera contrarios a derecho. Consecuentemente, la impugnación se dirige a obtener una nueva revisión, con el objeto de que el mismo órgano emisor u otro

⁴⁶ Procuraduría Federal del Consumidor. Revista del Consumidor. Ed. Ediciones Especializadas Mexicanas. México. Agosto de 1993. p.8.

superior lo revoque o modifique, si se encuentra demostrada la ilegalidad del acto, o de contrario, lo confirme.

El objeto fundamental del recurso administrativo es controlar la actividad de la autoridad para que esta se ajuste a las disposiciones contenidas en la Ley.

Es un instrumento de impartición de justicia administrativa, porque garantiza el derecho de audiencia del gobernado y controla la legalidad de los actos administrativos.

La incorporación del recurso administrativo dentro del orden jurídico positivo tiene las siguientes ventajas:

1. Permitir a la autoridad emisora revisar sus actos antes de que sean sometidos al conocimiento de un órgano jurisdiccional.
2. En la sustanciación del mismo, la autoridad administrativa puede detectar o conocer las lagunas o vicios de técnica legislativa de la Ley respectiva, que quizás no convenga que se exhiban ante un tribunal.

3. Se depuran los asuntos y se evita un recargo en las labores de los tribunales.

4. Si la razón le asiste al recurrente, será más expedita la gestión administrativa que un proceso ante órganos jurisdiccionales.

La doctrina señala la existencia de diversas clases de recursos jerárquicos y así tenemos "el recurso de súplica", los "recursos económicos administrativos", y el "recurso de revisión".⁴⁷

La Ley Federal de Protección al Consumidor contempla en su CAPITULO XV, intitulado, Recurso de Revisión, que es de los llamados jerárquicos porque se promueve ante una autoridad superior, con el objeto de que modifique o revoque la decisión de una autoridad inferior.

En su artículo 135, la Ley estipula, que contra las resoluciones de la Procuraduría dictadas con fundamento en las disposiciones de la Ley y demás derivadas de ella, se podrá interponer por escrito recurso de revisión, asimismo, el 115 establece que los acuerdos de trámite que emita el conciliador no admitirán recurso alguno, así como tampoco los acuerdos que aprueben convenios celebrados por las partes.

⁴⁷ Dirección General de Arbitraje y Resoluciones de la Procuraduría Federal del Consumidor. Manga de Recursos. México. pp. 4-6.

Cabe señalar, que por acuerdos de trámite, para los efectos del Artículo 115, deben entenderse aquellas determinaciones que emite el conciliador con el fin exclusivo de impulsar o concluir el procedimiento y en los cuales no imponga medidas de apremio a cualquiera de las partes.

También se encuentran excluidas de este recurso de revisión las resoluciones dictadas durante el procedimiento arbitral, en virtud que el Artículo 122 señala que en contra de éstas procede el recurso de revocación y que el artículo 142, establece la improcedencia del recurso de revisión contra laudos arbitrales. De igual manera se encuentran excluidos del recurso mencionado, las resoluciones emitidas al resolver algún recurso, como lo indica el Artículo 143.

En cuanto a los requisitos que debe de observar el recurso de revisión, del artículo 135 se desprende que éstos se refieren al tiempo, a la forma y a su contenido . En relación al tiempo, el recurrente tiene un plazo de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que surtió efecto la notificación de la resolución recurrida, para presentarlo. En relación a la forma, el mismo artículo indica que el recurso deberá presentarse por escrito.

El contenido deberá expresar con claridad los agravios que se causan con el acto impugnado, así como la petición del particular que consistirá en solicitar la modificación, revocación o anulación del acto impugnado. De igual

manera, deberá de referir con toda precisión cual es el acto reclamado y que autoridad fue la que lo emitió pues este último dato servirá para determinar posteriormente, al superior jerárquico al que le corresponda resolver el recurso.⁴⁸

El escrito de recurso deberá ir firmado por la persona afectada por la resolución administrativa o por quien acredite tener representación legal, como se desprende del contenido del artículo 140 párrafo tercero.

Cabe señalar, que la autoridad ante la cual debe presentarse el recurso, será precisamente ante la misma autoridad que emitió la resolución que se impugna, como lo establece la Ley en comento en su artículo 136; Si el recurrente en su escrito ofrece pruebas, se le otorgará un plazo no menor de 8 ni mayor de 30 días para su desahogo, concluido el período la autoridad resolverá dentro de los 5 días siguientes.

El recurso de revisión, suspenderá la ejecución de la resolución impugnada respecto al pago de multas, y sólo se suspenderá cuando dicha suspensión sea solicitada por el recurrente; que el recurso se haya admitido y además, que al otorgarse no se ocasione la continuación de actos que causen

⁴⁸ Dirección General de Arbitraje y Resoluciones de la Procuraduría Federal del Consumidor. Op. Cit. p. 11.

violación a la Ley, y no causen daños o perjuicios a terceros, o en tal caso que dichos daños se garanticen.

4.4. LAS SANCIONES.

Relacionado a los procedimientos que se siguen ante la Procuraduría Federal del Consumidor, las sanciones tienen como finalidad primordial castigar las infracciones en las que incurren los proveedores de bienes y servicios, en relación con los deberes que les impone la Ley de la Materia.

Ya no se busca un cumplimiento urgente, sino sancionar la infracción administrativa que se ha cometido. El tipo de medidas sancionadoras en el ámbito administrativo, de acuerdo a la Ley, son básicamente tres: la multa, la clausura y el arresto administrativo.

Debemos de entender como la multa la sanción pecuniaria que consiste en la imposición del deber de pagar una suma determinada de dinero normalmente calculada en el equivalente de ciertos días de salario mínimo.

La Ley Federal de Protección al Consumidor, prevé tres niveles de sanciones económicas:

1. De 1 a 800 veces salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.
2. De 1 a 1500 veces salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.
3. De 1 a 2000 veces salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.

Aplicables, según el mandato legal violado, debiéndose girar oficio a la oficina recaudadora correspondiente a tesorería de la localidad para el cobro respectivo y, en caso de reincidencia, la sanción podrá ser hasta por el doble de las medidas mencionadas, cuando el mismo infractor incurra 2 o más veces en la violación del mismo ordenamiento legal, en término de un año, el cual se contara a partir del día en que se cometió la primera infracción, según lo establecen los artículos 126, 127, 128, 129 y 130 de la Ley en cuestión. La clausura es más severa que la multa, ya que además del cierre de las oficinas administrativas, y en alguno de los casos de los propios establecimientos, también produce efectos de tipo pecuniario al impedirsele percibir ingresos con motivo de sus actividades comerciales durante un tiempo determinado.

La Ley en su artículo 128, aclara que la clausura se aplicará en casos particularmente graves, hasta por quince días y que al igual que las sanciones económicas podrá ser hasta por el doble de la medida.

Al arresto administrativo se le conoce como privación de la libertad y se aplica en casos especialmente graves, como el ocultamiento o el encarecimiento de artículos de primera necesidad.

Cuando se recurre al mecanismo legal antes mencionado únicamente como sanción, la Ley exige que la autoridad tome en cuenta las actas levantadas por la Procuraduría Federal del Consumidor, o condición económica del infractor, entre otros.

Pero cuando se emplee la multa o el auxilio de la fuerza pública como medio de apremio, no son exigibles estos requisitos, ya que si en la sanción se procura ser proporcional a la infracción y a la conducta del proveedor, en el medio de apremio no hay razón para que exista esa proporcionalidad; simplemente se dicta para lograr el cumplimiento forzoso de la orden emitida por la Procuraduría Federal del Consumidor.⁴⁹

⁴⁹ Revista del Consumidor. Op. Cit., p. 8.

Para la imposición de las sanciones, deberá de tomarse en cuenta la condición económica del infractor; el carácter intencional de la infracción; si es reincidencia; la gravedad de la violación y el perjuicio ocasionado al consumidor y a la sociedad en general. La Ley en comento establece en su artículo 134, que la autoridad que haya impuesto la sanción podrá reducirla, condonarla o conmutarla a solicitud del interesado sin que esta petición constituya un recurso.

CAPÍTULO V
LA QUEJA PRESENTADA POR LOS
TURISTAS EXTRANJEROS

5.1 ORIGEN.

5.2 EL PROCEDIMIENTO EN EL ÁREA INTERNACIONAL.

5.2.1 LA CLÁUSULA CALVO.

5.3 LOS CONVENIOS CELEBRADOS ANTE EL ÁREA
DE ASUNTOS INTERNACIONALES.

5.1 ORIGEN.

Este procedimiento tiene su origen cuando el turista extranjero acude ante las oficinas de la Procuraduría Federal del Consumidor, o bien cuando es inducido a los módulos que instala esta Institución en los aeropuertos, terminales de autobuses, o ferrocarriles, en su lugar de estancia provisional o vacacional.

Lo anterior, se debe a que presentan su inconformidad ante esta autoridad al recibir mal trato, o mal servicio por parte del proveedor, y no respetar los términos del contrato celebrado entre ambas partes, o las anomalías ocurridas durante su estancia.

La Procuraduría Federal del Consumidor analiza el caso del conflicto entre el consumidor y el proveedor y si se percata de existen probables violaciones a la Ley de la materia por parte de el proveedor, notificará a éste para que se presente ante las oficinas de la institución, directamente al Departamento de Asuntos Internacionales, con la finalidad de que rinda un informe sobre los hechos, motivo de la reclamación.

5.2 EL PROCEDIMIENTO EN EL AREA INTERNACIONAL.

El procedimiento conciliatorio lo aplica la institución, a través de su Departamento de Asuntos Internacionales, con las mismas bases y preceptos jurídicos de la Ley de la materia, como si fuesen los consumidores Connacionales, esto quiere decir que es una inexacta aplicación de la Ley de la materia, toda vez que los funcionarios que actúan en esta área en específico, al parecer tratan de desconocer el principio de legalidad que existe a través de la Conciliación en el Ámbito Internacional sobre los derechos para la protección de los consumidores en su Artículo 3º, Resolución 39/248, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, por medio de la sesión plenaria, emitida el 9 de abril de 1985, así como también el alcance jurídico que tiene la famosa Cláusula Calvo, la cual fue creada por el jurista y diplomático argentino Carlos Calvo, con la finalidad de regular los abusos de los extranjeros radicados en los países de la América Latina.

Cabe hacer mención, que dentro de las bases constitucionales de la Ley Federal de Protección al consumidor vigente, y que las constituyen los artículos 28, 73 fracciones X y XXX, así como también el artículo 89 fracción I, de nuestra Carta Magna, y de igual manera los preceptos legales de la Ley en cita, se establece que la Procuraduría Federal del Consumidor, no estará facultada esta institución para llevar a cabo algún procedimiento conciliatorio en el ámbito internacional, cuando no se encuentre presente el consumidor y

se tenga que llevar a cabo la supuesta conciliación mediante vía telefónica a otro país.

Lo anterior es de una observancia mayor, toda vez que la autoridad en cita trata de resolver las quejas de los reclamantes extranjeros y someter a los proveedores o prestadores de servicios a un procedimiento por demás improcedente y que carece del principio de legalidad, tal y como se puede corroborar en lo establecido en los artículos: 1º y 112 de la propia Ley Federal de Protección al Consumidor:

"Artículo 1º, La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia en toda la República. Sus disposiciones son irrenunciables y contra su observancia no podrán alegarse costumbres, usos, prácticas o estipulaciones en contrario".

"Artículo 112, En caso de que el reclamante no acuda a la audiencia de conciliación y no se presente dentro de los siguientes 10 días con una justificación fehaciente de su inasistencia, se tendrá por desistido de su reclamación y no podrá presentar otra ante la Procuraduría por los mismos hechos".

Como se puede apreciar, la incongruencia que existe por parte de la Procuraduría Federal del Consumidor, en su inexacta aplicación de la Ley de

la materia a los asuntos que se ventilan en su departamento de asuntos internacionales, en virtud de que dejan en estado de indefensión al proveedor o prestador de servicios, por no existir una relación lógica sobre un procedimiento que se dice ser conciliatorio, olvidándose de lo que establece el Artículo 33 Constitucional en relación con el Artículo 42 fracción I de la Ley General de Población.

Artículo 33 Constitucional. Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el Artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución . . .

Los extranjeros tendrán derecho a todas las garantías que nos da nuestra Constitución siempre y cuando éstos se encuentren en territorio nacional.

Artículo 42 Ley General de Población. No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características:

Fracción I: TURISTA. Con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses improrrogables.

Por otro lado, cuando el proveedor se niega a aceptar las condiciones, modos o peticiones excesivas que exige o que pretende el reclamante, y no llega a una conciliación, la Procuraduría siguiendo sus ordenamientos establecidos en la Ley de la materia, deja a salvo los derechos del quejoso y somete al proveedor o prestador de servicios, a su procedimiento por infracciones a la Ley, y en muchos de los casos ha llegado a aplicar severas sanciones e incluso hasta clausuras temporales, lo que es por demás inoperante.

Cabe señalar, que el Departamento de asuntos internacionales, adscrito a la Dirección General de Quejas y Conciliación, no se encuentra contemplado dentro del organigrama (Anexo No.1) de la Procuraduría Federal del Consumidor; así como también no existe un apartado especial dentro de la propia Ley de la Materia para llevar a cabo un procedimiento conciliatorio en el ámbito internacional.

5.2.1 LA CLÁUSULA CALVO.

El profesor Lic. José Luis Romero, especifica que “esta cláusula surge como una necesidad para regular los abusos de los extranjeros radicados en los países de la América Latina, ya que al presentarse un conflicto no acudían a los Tribunales internos de cada país, sino que trataban de resolverlas a través de sus diplomáticos y en donde a los naturaleza se les

pisaban todos sus derechos dándole prioridad a los extranjeros. Como resultado de esto, hubo una serie de protestas pero desgraciadamente en ese tiempo en toda América Latina no había o no existían JUS INTERNACIONALISTAS, que pudieran crear una doctrina capaz de resolver ese conflicto, existiendo además un grave problema, no se podía romper con las naciones poderosas, ya que las inversiones que estas potencias habían hecho en estos territorios eran de vital importancia para su desarrollo y fue así como surge la llamada "Cláusula Calvo". Recibe este nombre porque su creador Carlos Calvo, un gran jurista y diplomático argentino, (Buenos Aires 1824 -Francia 1906). Este publicista se pronuncia en contra de estas controversias estableciendo que el principio de igualdad de los Estados impide en forma tajante que se realicen intervenciones y más aún cuando se utiliza como pretexto aparente para realizar daños a los intereses privados. También indica este jurista que los extranjeros no tienen porque reclamar mayores derechos ni beneficios que aquellos que otorga la legislación interna de cada país.

Por otra parte, este teórico también establece que sólo se justifica una interposición diplomática cuando el extranjero después de haber agotado todos los recursos internos de un país, ha encontrado una denegación a sus peticiones, o se ha actuado en contra de él en forma arbitraria. Al hablar de la Cláusula Calvo es necesario aclarar que existen diversos aspectos y diferencias entre los mismos ya que si tiene un contenido distinto en cada uno

de los aspectos por lo cual hablaríamos de todos y cada uno de ellos, ya que en forma general y/o particular, cada uno de los aspectos de esta cláusula se presentan en todos y cada uno de los países de Latino América.

Diferentes aspectos y contenidos de la Cláusula Calvo:

a). La cláusula legislativa: Es mostrada así por considerar que las disposiciones que recogen las ideas de Calvo con respecto de los extranjeros, es decir, la afirmación de que el Estado no reconoce más obligación hacia ellos que aquellos que se contemplan tanto en la Constitución como en las demás leyes, las cuales otorgan y se aplican a sus ciudadanos.

b). Cláusula Calvo de agotamiento de los recursos locales: Por virtud de esta cláusula el extranjero se obliga a agotar todos los remedios y medios que le proporciona la jurisdicción del país en donde de encuentra antes de intentar la ayuda de su gobierno y gradualmente aparece en el contexto de una concesión o de un contrato entre el extranjero y el gobierno.

En esta cláusula entra en funcionamiento de las comisiones mexicanas de reclamación de 1926 y 1934.

En estas comisiones se presenta la reclamación a partir del asunto de la NORTH AMERICAN DREDGING COMPANY, en donde el 31 de marzo de 1926, los tribunales encontraron que la Cláusula Calvo de agotamiento de los recursos internos era eficaz para impedir que una reclamación viniera al tribunal de arbitraje internacional antes de que el interesado hubiera agotado los recursos locales. Afortunadamente para México existía en el Art. V. De la Convención General México – Norteamérica, de Reclamaciones de 1923, un convenio en donde al respecto establecía lo siguiente:

La convención no negará ni rechazará ninguna reclamación alegando la aplicación del principio general del Derecho Internacional de que han de agotarse los remedios locales como condición precedente a la validez o admisión de cualquier reclamación. Esto se vino a corroborar porque el Art. I. de esta Convención establecía que sólo se aceptarían las reclamaciones legalmente presentadas y como esto no era legal por no haber agotado los recursos se obligó a la DREDGIN COMPANY, a recurrir a los Tribunales internos.

Problemas de esta naturaleza se presentaron en México en forma continua y así se tiene como ejemplo: el de la INTERNATIONAL FISHERIES, el MEXICAN UNION RAILWAY, VERACRUZ RAILWAY, y el caso PILOT.

c). La tercera cláusula referente a la renuncia a intentar la protección diplomática, éste es el precepto llamado propiamente Cláusula Calvo por medio de la cual el extranjero renuncia a recurrir a la protección del gobierno del país de donde es originario, insertando tal reclamación en un contrato suscrito para él.

México ha sido el país que por sus relaciones y por su cercanía con los Estados Unidos de Norteamérica, en donde esta cláusula se ha aplicado y por lo tanto ha alcanzado un desarrollo legislativo. Como ejemplo práctico y concreto el Art. 27º. en su FRACC. I. de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, que al respecto establece lo siguiente:

Art. 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales

susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana....

Fracción I.- *Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen el derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo.

En una franja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad

privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones”.

De la lectura de este precepto desprendemos que los extranjeros que adquieran bienes de cualquier naturaleza en la República Mexicana, aceptan por ese mismo hecho, considerarse como nacionales respecto de dichos bienes, y no invocar la protección de su gobierno, porque están bajo la pena de perder en beneficio de la Nación, los bienes que también hubieren adquirido. Este párrafo también lo regula el Art. 3°. De la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera de 1973.

Concluyendo, la esencia de esta cláusula es la de despojar de contenido material de cualquier reclamación diplomática hecha por daño a un extranjero.⁵⁰

Otra aportación relacionada con esta Cláusula es la realizada por el Maestro César Sepúlveda Gutiérrez, quien aseveró lo siguiente:

“Los intentos para limitar la interposición diplomática. La Cláusula Calvo:

⁵⁰ Prof. Lic. José Luis Romero. Notas en clase de Derecho Internacional Público. 1984.

La interposición diplomática degeneró pronto en abusos, y creó una situación intolerable. Los extranjeros residentes en los países de menor desarrollo, en lugar de ocurrir a las leyes y tribunales locales para cualquier reclamación, preferían utilizar el conducto diplomático, que les garantizaba un régimen de privilegio con respecto a los nativos, y rehusaban arrogadamente sujetarse a las disposiciones internas.

Las protestas en contra de esta viciosa e ilegal práctica no tardaron en hacerse sentir en dondequiera. Más no había en América por esos tiempos JUS INTERNACIONALISTAS que pudiesen crear una doctrina competente que viniera a contrarrestar la nociva costumbre de la interposición.

Ni tampoco se podía romper definitivamente con las naciones poderosas, pues era necesario el capital de sus inversionistas para lograr un adelanto de los Estados Americanos. Surgieron entonces fórmulas que sin conducir a una ruptura buscaban reducir a términos legales la conducta de los extranjeros y limitar al mismo tiempo las constantes y molestas representaciones de los agentes diplomáticos.

Tales fórmulas reciben el nombre genérico de "Cláusula Calvo", pero es factible establecer distinciones entre todas ellas.

Elas emergen de la doctrina de aquel destacado publicista argentino Carlos Calvo, que al ocuparse de la intervención, muy en boga en su tiempo, encuentra algunas formas de ella que carecen de fundamento ético o legal. Se pronuncia Calvo contra ellas, señalando que el principio de la igualdad de los Estados impide que se realicen intervenciones, utilizándose como pretexto aparentes daños a los intereses privados, reclamaciones y demandas por indemnizaciones pecuniarias en beneficio de los súbditos del Estado que realiza la intervención. También indica el jurista argentino que los extranjeros no tienen por qué reclamar mayores derechos ni beneficios que aquellos que la legislación interna del país, donde radican, concede a los propios nacionales, y deben conformarse con los remedios que proporciona la jurisdicción local.

Esta parte de la teoría Calvo es la confirmación de la llamada "regla del recurso local", que como lo anotó Podesta Costa, en la "comunidad de fortuna", o sea que un nacional de otro país, que acude a una nación americana, lo hace buscando horizontes mejores, que generalmente lograr por la hospitalidad que se le dispensa, y mal puede exigir más consideración y privilegios más marcados y más amplios que los naturales de ese país. Por tanto, concluye Calvo, debe existir igualdad de derechos civiles, y si sufre algún daño, debe recurrir el extranjero al gobierno del país donde reside y no reclamar más. En la tesis del publicista argentino, sólo se justifica una interposición diplomática cuando el extranjero, después de agotar los

remedios locales, ha encontrado una denegación de justicia. De otra suerte, tal interposición resulta sin derecho, y, además, extemporánea.

A las aplicaciones concretas de esta teoría, a las fórmulas logradas en la autoridad y prestigio del publicista argentino, se les aplica genéricamente en la doctrina, la denominación de "Cláusula Calvo", pero existen diferencias entre ellas, pues tienen diverso contenido, y de ahí que convenga precisarlas. Todas ellas se dan en los países de la América Latina.

a). La Cláusula Calvo Legislativa. Relacionado con este punto de vista, aunado a los comentarios anteriores, comenta lo siguiente: En otras ocasiones se dispone específicamente que no debe demandarse ninguna indemnización del gobierno por daños sufridos en la persona o propiedades de los extranjeros durante disturbios civiles.

En varias disposiciones constitucionales de los países de este hemisferio se prescribe que no se aceptaría ninguna reclamación de extranjeros. En algunas instancias se dispone que los extranjeros habrían de concretarse a la ley local para la reparación del daño. Y en otros textos legislativos por último, se provee que el extranjero podría recurrir a la interposición diplomática sólo en el caso de una denegación de justicia, y se restringe en la propia legislación el concepto de denegación, para volver muy problemático el derecho de protección.

El denominado común de todas ellas es que los extranjeros deben quedar satisfechos con la jurisdicción local, y que sólo pueden recurrir a su gobierno para protección cuando han sufrido una denegación de justicia.

En estricto rigor técnico, no puede darse el nombre de "Cláusula Calvo" a todas estas disposiciones que contienen, de un modo u otro, los enunciados de aquel gran jurista. Debe reservarse la denominación para una disposición que se inserta en un contrato celebrado entre un extranjero a ciertas prestaciones en relación con la protección de su país. Generalmente constituye una condición resolutoria de tal contrato.

b). La Cláusula Calvo de agotamiento de los recursos locales. Adicionalmente a los comentarios antes citados tenemos lo siguiente:

Calvo no había hecho sino recapitular un principio bien conocido y aceptado desde WESTFALIA, pero que desgraciadamente había sido hecho a un lado con frecuencia, por un motivo o por otro. Lo que ocurría era que los tribunales arbitrales le desdeñaban, bien por olvido, bien porque previamente el país reclamante lo había hecho renunciar, o porque el tribunal adoptó una curiosa posición que se ha continuado inexplicablemente en la doctrina moderna, y que consiste en suponer que si originalmente el daño es en sí mismo una ofensa internacional, la responsabilidad del Estado está contraída

desde el principio, y la denegación de justicia que comenta en la operación de los recursos locales no tiene relevancia.

Por ello, fue que durante su primera aparición en la jurisprudencia internacional la Cláusula Calvo, aunque triunfante al fin, emergió algo maltrecha.

c). La Cláusula Calvo como renuncia a intentar la protección diplomática. Esta es la propiamente llamada Cláusula Calvo. Por ella el extranjero renuncia a recurrir a la protección del gobierno del país de donde es originario, insertando tal declaración en un contrato suscrito por él. Tal estipulación tiene mejor carácter técnico que las otras modalidades legislativas o contractuales donde se aplica la doctrina de Calvo; es la que positivamente ofrece mayor dificultad para su tratamiento y es, además, contra la cual se enderezan los más fuertes ataques de los autores sajones.

Ha sido la República Mexicana, por sus peculiares relaciones con los Estados Unidos, el país en donde mejor desarrollo legislativo ha alcanzado la referida cláusula. Así, en el artículo 27, Fracción I, de la Constitución Mexicana de 1917, relacionado con La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación se regirá por las siguientes prescripciones:

Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas o combustibles minerales de la República Mexicana. El Estado podrá conceder asimismo, derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como extranjeros o nacionales con respecto de dichos bienes, y no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos, bajo la pena, en caso de faltar el convenio, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubieran adquirido en virtud del mismo (en el mismo sentido el artículo 2º. de la Ley Orgánica, de esta fracción, así como los artículos 2º Y 4º de su Reglamento, artículo 12 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, artículo 6º de la Ley de Pesca, e iguales disposiciones en la Ley del Petróleo y en la Ley de Minas).

Se observa, desde luego, una diferencia entre la Cláusula renunciatoria, y la del agotamiento de los recursos locales; la primera sólo limita la interposición diplomática al evento de una denegación de justicia. En la segunda no puede alegarse violación al derecho internacional, o denegación de justicia.

La esencia de esta cláusula es la de despojar de contenido material a cualquier reclamación diplomática hecha por daño a un extranjero. La Cláusula Calvo expresada en estos términos es, pues, un convenio y

participa consecuentemente de todas las características de estos actos jurídicos. La renuncia a realizar los movimientos necesarios para solicitar la ayuda de su país viene a ser para el extranjero una condición que no lesiona ningún derecho; es sólo un aumento en los riesgos de pérdida asociados normalmente a cualquier relación contractual por la que se obtiene un privilegio.

Una cláusula de este tipo no ha sido probada en la jurisprudencia internacional. Tan sólo ha sido objeto de discusiones por unos cuantos tratadistas, la mayoría de los cuales por una razón o por otra ven con marcada predisposición una cláusula renunciatoria de esta naturaleza.

En realidad, los argumentos más fuertes de sus detractores han sido que de alguna manera se estorbaba la acción del gobierno para apoyar una reclamación a nombre de una nacional. En cambio para el maestro DONALD R. SHEA, opina que las cláusulas de este tipo poseen eficacia legal, aunque limitada.

Los autores que impugnan la validez de una cláusula de éstas olvidan que las reclamaciones internacionales tienen también un carácter privado, y que las personas particulares pueden disponer de sus pretensiones. Además, tales reclamaciones no pueden ser presentadas sin la aprobación del individuo reclamante. Una reclamación internacional a otro Estado por daño a

extranjero no puede tomarse independientemente de los deseos, de la actividad o del interés del reclamante; es una acción cuya iniciativa descansa en el individuo particular. De manera que el convenio por el cual el extranjero se compromete a no ser parte en una reclamación en la cual su concurso es necesario para que se integre legalmente, es perfectamente válido.

De otro lado, cuando el nacional de otro país ha renunciado a invocar el auxilio de su gobierno, so pena de perder los bienes o derechos que le corresponden por virtud del contrato en donde está inserta la Cláusula Calvo, y a pesar de ello incurre en esa falta contractual, pierde esos bienes, como está establecido en el convenio, por un acto del Estado, como parte lesionada en un contrato no cumplido por el extranjero, y aplicando una penalidad específica prevista. La reclamación de su gobierno, entonces, dirigida a obtener una compensación, carece de fundamento ante el derecho internacional, pues si alega responsabilidad del Estado por denegación de justicia – la resolución del contrato y la aplicación de los bienes – ésta no se da, sino a través del funcionamiento de los recursos locales, con lo que el acto del Estado que priva al extranjero de sus bienes, resolviendo el contrato, no es por sí mismo ilícito internacional, puesto que es susceptible de ser sometido a la jurisdicción local, buscando reparación. En esta forma, en el doble juego de las dos reglas – remedios locales, denegación de justicia – como en un cascanueces, se extingue la querrela del extranjero, desprovista de contenido.

Por todo ello, la Cláusula Calvo de renuncia a invocar la protección, resulta, además de válida, un buen instrumento para frenar la interposición diplomática, pues indudablemente el temor del extranjero de sufrir la rescisión del contrato y sus consecuencias la detiene para pedir auxilio de sus agentes diplomáticos, pues sólo recurriría a ellos si estuviese determinado a abandonar definitivamente los negocios obtenidos por tal contrario.

EL PANORAMA ACTUAL DE LA CLÁUSULA CALVO

Ha sido posible notar en los últimos tiempos una visible ausencia de la Cláusula Calvo en el foro de las disputas internacionales. Desde que terminó la labor de las Comisiones Mexicanas de Reclamaciones, en los treintas, no ha vuelto a presentarse una discusión en cuanto al alcance y validez de este dispositivo.

SHEA, lo atribuye a varias causas:

a). A que la posguerra creó una tensión internacional que alejó la posibilidad de discutir materias menores.

b). A que han mejorado las condiciones de la administración de justicia y las de estabilidad política de buena voluntad en el hemisferio.

El profesor, SHEA, dentro de sus valiosas aportaciones resalta que probablemente ello pueda deberse a que al fin se le ha reconocido a la Cláusula Calvo un cierto grado de validez por los países inversionistas, y eso hace que el extranjero procure ceñirse a los términos de su convenio y conformarse, en su caso, con el grado de reparación que la justicia interna del país le conceda, a menos de que se le cometiera una flagrante denegación de justicia. Hace notar asimismo que no deja de influir en esto la circunstancia que las relaciones entre el empresario extranjero y los gobiernos de la América Latina son mucho más armónicas que en el pasado.

El maestro SHEA, por otra parte señala que sin duda la Cláusula Calvo, en una evolución lógica y natural del derecho de gentes, tenderá a desaparecer, porque la protección diplomática – su causa eficiente – no encontraría lugar en un sistema en el que los individuos, a los que se habrá de reconocer la calidad de sujetos del derecho de gentes, podrán acudir a un tribunal internacional a solicitar la reparación correspondiente si hubieren recibido alguna injuria por parte de un Estado.

Pero también se puede atribuir ese desplazamiento de la Cláusula Calvo a que la comunidad internacional está mejor organizada que en los

dorados tiempos de la intervención y a que la opinión pública universal repele las presiones o actitudes de la interposición diplomática, hoy ya en franco desprestigio. De otro lado, el método de la inversión privada extranjera ha variado completamente, y muchos países procuran alejar esas inversiones de campos peligrosos de conflicto, reservando ciertos renglones de inversión exclusivamente a los nacionales. Un ejemplo se puede ver claramente, en el Decreto del 7 de julio de 1944, México, Diario Oficial, de fecha 14 de julio de 1944, por el cual determinados sectores de inversión pueden estar sólo en manos de mexicanos por nacimiento, y en otros admite solamente el 49 % de las porciones sociales en poder de extranjeros.

Ya desde hacía tiempo que México había venido aplicando una serie de medidas tendientes a "mexicanizar" la industria en este país. Unos de ellos eran de orden meramente administrativo, tal como requerir un programa de mayoría de capital mexicano para tener derecho a ciertos incentivos y franquicias fiscales, o para recibir aprobación en programas de desarrollo fabril, o para merecer autorizaciones de explotar tal o cual recurso natural, o señalando áreas donde sólo los nacionales podrían invertir. Por ejemplo, el decreto de 30 de junio de 1970, México, Diario Oficial, julio 2 de 1970, que señaló que en las industrias siderúrgica, del cemento, del vidrio, de fertilizantes, de celulosa y de aluminio sólo se admitirá, en lo sucesivo, una inversión extranjera de no más del 49 % del capital. También debe mencionarse el Decreto del Ejecutivo que fija las bases para el desarrollo de

la industria automotriz, publicada en el Diario Oficial, octubre 24 de 1972, que previene que el capital social de las empresas que fabrican partes de automóviles deben mantener un mínimo del 60 % de su capital en manos mexicanas.

Un considerable adelanto en este proceso a la vez que un nuevo rumbo lo constituye la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, de 16 de febrero de 1973, publicada en el Diario Oficial, marzo 9 de 1973, y el Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras de 11 de diciembre de 1973, publicada en el Diario Oficial en diciembre 28 de 1973, que prescribe, como regla general, que en lo sucesivo, la inversión extranjera sólo se admitirá, en los casos en que las disposiciones legales no exijan otro porcentaje, en una proporción que no exceda del 49 % del capital de la empresa, y siempre que la parte extranjera no tenga la facultad de determinar el manejo de la empresa (Artículo 5°).

Se crea por Reglamento el Registro Nacional de Inversiones, el cual, al completar la inscripción de participaciones extranjeras en las compañías mexicanas, al fin ilustrará sobre el monto y renglones de la inversión en México, lo cual permitirá la adopción futura de preceptos más exactos y más consecuentes.

Estas últimas dos disposiciones legales vienen a eliminar en mucho la posibilidad de reclamaciones diplomáticas, a la vez que propenden a poner en manos de nacionales la mayoría de la industria. Un mérito adicional de esta legislación que permite encauzar las inversiones hacia áreas convenientes. Otro mérito consiste en darle forma jurídica a lo que venían siendo políticas a veces no coordinadas.⁵¹

5.3 LOS CONVENIOS CELEBRADOS ANTE EL ÁREA DE ASUNTOS INTERNACIONALES.

En este apartado en particular, se analiza la forma de cómo se llega a los convenios en el área de asuntos internacionales, sobre su procedimiento el cual es temerario e infundado, en virtud de lo ya manifestado en el contenido del presente trabajo.

Es oportuno señalar, que con la finalidad de no ser sometido a su procedimiento por infracciones a la Ley, el proveedor opta por tratar de ofrecer alguna cantidad económica para dar por terminado el asunto o bien hacer un ofrecimiento en especie con la finalidad de resarcir el supuesto daño motivo de la queja.

⁵¹ SEPÚLVEDA Gutiérrez, César. La responsabilidad del Estado y la Validez de la Cláusula, Calvo, México. Tesis. pp. 35-56

Lo anterior con la finalidad de que no sea sancionado con alguna cantidad o en determinado momento hasta con una clausura temporal lo que le ocasionaría un menoscabo patrimonial de difícil reparación.

Por otra parte, la misma autoridad no se pone a pensar que con este tipo de acciones lesiona a la población trabajadora del proveedor, toda vez que en determinado momento se ha dado el caso que con las actuaciones tan aberrantes por parte de la autoridad administrativa el proveedor ha tenido que cancelar plazas o puestos para poder equilibrar sus gastos futuros.

Cabe hacer mención, sobre el particular de la forma de pago como lo solicita la Institución en muchas ocasiones para que éste le sea transferido al quejoso extranjero a su país de residencia, esto debe de ser en cheque de caja o certificado a favor de la Procuraduría Federal del Consumidor, y en moneda extranjera, o bien en efectivo, lo cual se puede considerar como una violación flagrante a las funciones que le atribuye la Ley Federal de Protección al Consumidor, demostrando que no conocen el alcance jurídico que tiene la propia ley en cita.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Ley Federal de Protección al Consumidor surge como inminente necesidad de armonizar las relaciones cotidianas entre los consumidores y los proveedores.

SEGUNDA.- Las bases constitucionales de la Ley Federal de Protección al Consumidor vigente las constituyen los artículos 28,73 fracciones X y XXX; así como el Artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERA.- Las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, son irrenunciables por los consumidores, ya que contiene normas encaminadas a su protección y porque son de interés social.

CUARTA.- El ámbito espacial de validez de la Ley Federal de Protección al Consumidor, está entendido como la porción del espacio en que es aplicable y por ser una Ley Federal se aplica en toda la República Mexicana.

QUINTA.- La Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad administrativa, con personalidad jurídica y patrimonio propio destinada a proteger y promover los derechos e intereses de la población consumidora. El 22 de Diciembre de

1975 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Protección al Consumidor, entrando en vigor el 5 de Febrero de 1976; Ley que se abrogó en términos del artículo Segundo Transitorio de la Nueva Ley Federal de Protección al Consumidor, expedida el 22 de diciembre de 1992.

SEXTA.- El ámbito personal de la Ley es aquel que encuadra a los sujetos a quienes obliga, por lo tanto, los obligados al cumplimiento de la Ley Federal de Protección al Consumidor son: los consumidores y proveedores, dentro de los segundos encontramos a los prestadores de servicios, a los distribuidores y a los vendedores.

SÉPTIMA.- La Ley Federal de Protección al Consumidor, define al consumidor como la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicios.

OCTAVA.- La Ley Federal de Protección al Consumidor, define al proveedor como la persona física o moral que habitual o periódicamente ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios.

NOVENA.- En el procedimiento conciliatorio se logra el objetivo primordial al coadyuvar la impartición de justicia social.

DECIMA.- En la primera audiencia tiene verificativo la rendición de informe que le fue requerido a la parte proveedora, dicho informe es aquel documento a través del cual se describen los hechos materia de la reclamación y en el que el proveedor manifiesta su disposición o no a satisfacer lo reclamado.

DECIMA PRIMERA.- Algunos tipos de conclusión del procedimiento conciliatorio son por medio del convenio, allanamiento, desistimiento, caducidad, preclusión y la litispendencia, pero sigue siendo el medio más común el convenio.

DECIMA SEGUNDA.- La finalidad del procedimiento por infracciones a la Ley consiste en defender los intereses jurídicos del consumidor que acude a la Procuraduría Federal del Consumidor, en busca de solución a sus problemas y que a través de este procedimiento puede existir la posibilidad de resolverlos.

DECIMA TERCERA.- El procedimiento por infracciones a la Ley se conforma para la notificación del presunto infractor que se encuentra sujeto a dicho procedimiento: el ofrecimiento, admisión y desahogo de las pruebas, los alegatos y la resolución administrativa.

DECIMA CUARTA.- Para el caso que el transgresor estime que dentro de un procedimiento tramitado ante la Procuraduría Federal del Consumidor, se dicte alguna resolución que le agravie, puede utilizar los medios de impugnación, como el recurso de revisión el cual se tramitara ante la propia institución, el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación en lo que se trata de multas; y agotadas las anteriores instancias y de persistir los agravios, se puede promover el juicio de amparo.

DECIMA QUINTA.- De imponerse, durante cualquier procedimiento previsto por la Ley, alguna medida de apremio o sanción administrativa en contra del proveedor, esta deberá ser en proporción a la gravedad de la falta o infracción a las disposiciones de la Ley de la materia.

DECIMA SEXTA.-A las quejas presentadas por turistas extranjeros y remitidas al área de asuntos internacionales, la autoridad le pretende dar el mismo seguimiento que a las presentadas por los ciudadanos radicados dentro del territorio nacional, lo que no es posible por la imposibilidad de los quejosos de asistir directamente a las audiencias.

DECIMA SÉPTIMA .- El objeto del procedimiento en el Área de asuntos Internacionales, consiste en requerir al proveedor o prestador de servicios para que manifieste lo que a su derecho convenga sobre los hechos materia

de la reclamación, en los términos del artículo 111 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, constando de la rendición de informe en la primera audiencia de conciliación donde se manifiesta la posible solución al conflicto, situación que mediante vía telefónica al país de residencia se le hace del conocimiento al quejoso. Para el caso de que no se llegue a ningún arreglo conciliatorio con la parte actuante la Procuraduría Federal del Consumidor, deja a salvo los derechos de la parte quejosa y somete al presunto infractor al procedimiento de infracciones de la Ley de la materia, situación que normalmente no están de acuerdo los proveedores o prestadores de servicio.

Al parecer, los funcionarios del área de Asuntos Internacionales desconocen los alcances jurídicos de la Ley de la materia, ya que cuando el presunto infractor estima que dentro de este procedimiento tramitado en el área de asuntos internacionales adscrito a la Dirección General de Quejas y Conciliación de la Procuraduría Federal del Consumidor, se dicta alguna resolución que le agravie también se utilizan medios de impugnación, por la inexacta aplicación de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

DECIMA OCTAVA.- En el ámbito internacional, existen legislaciones e instituciones destinadas a la defensa del consumidor, como en Suecia en donde se creó la Ley de Compras del Consumidor; en Francia, el Instituto Nacional del Consumo y la Ley de protección a los consumidores; en los

Estados Unidos de Norteamérica, la Ley de la Comisión Federal del Comercio; y en Venezuela, la Ley de Protección al Consumidor. La protección emana de las bases Constitucionales de cada país y el contenido internacional emitido por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas de fecha 9 de Abril de 1985, 106° Sesión Plenaria, así lo demuestra.

DECIMA NOVENA.- Respecto de las medidas manifestadas a nivel internacional, cabe hacer mención a la Cláusula Calvo, la cual surge como una necesidad para regular los abusos de los extranjeros radicados en los países de América Latina y, tomando en consideración estas medidas, es por demás realizar los cambios pertinentes a este procedimiento, lo cual sería de mayor utilidad y credibilidad para ambas partes.

PROPUESTAS

PRIMERA.- Es necesario reformar la Ley Federal de Protección al Consumidor, en el sentido de que el procedimiento que se lleva a cabo en el área de asuntos internacionales, de la Procuraduría Federal del Consumidor, tome en cuenta los tratados internacionales así como las leyes auxiliares aplicables del ámbito internacional.

SEGUNDA.- Que instrumente un programa de capacitación, regularización o actualización, para los funcionarios o conciliadores del área de asuntos internacionales, de la Procuraduría Federal del Consumidor, con la finalidad de evitar que incurran en deficiencias o inoperancias en las acciones que se relacionan con la problemática de las quejas presentadas por los turistas extranjeros; ya que en la actualidad comúnmente genera confusión y descontento en las partes involucradas por la temeraria e infundada aplicación de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

TERCERA.- Que sea reconocida dentro de la estructura de la Procuraduría Federal del Consumidor el área de asuntos internacionales, de conformidad con el principio de legalidad que emana de nuestra Carta Magna.

CUARTA.- Es necesario que el personal adscrito al área de asuntos internacionales cuente con la experiencia suficiente y sea capacitado para proponer soluciones viables y justas para ambas partes y así pueda la Procuraduría Federal del Consumidor actuar de manera más eficaz.

QUINTA.- Que la Procuraduría Federal del Consumidor a través de los módulos que instala en las terminales de autobuses, ferrocarriles y aeropuertos, difunda de manera clara y veraz el alcance de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en cuanto se refiere a las quejas presentadas por los turistas extranjeros.

Lo anterior se debe a que por no poder los extranjeros permanecer en nuestro territorio nacional por mucho tiempo para llevar a cabo el procedimiento establecido por la Ley de la Materia, los funcionarios de la Procuraduría Federal del Consumidor, en lugar de acatarse al estado de derecho que rige en nuestra nación, o declararse incompetentes para seguir conociendo de las quejas, toman decisiones inadecuadas que provocan confusión y afectación tanto a los quejosos como a los proveedores.

BIBLIOGRAFIA

TEXTOS

- ARELLANO GARCIA, CARLOS. Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa, S.A., México 1987.

- BAENA, Guillermina. Sergio Montero. Tesis en 30 días, lineamientos prácticos y científicos. Editores Mexicanos Unidos, S.A. México. 1999.

- BARRERA GRAF, JORGE. La Protección al Consumidor. Jurídica Número 8. México. 1996.

- BECERRA BAUTISTA, JOSE. El Proceso Civil en México. Editorial Porrúa, S.A. México.

- BEJARANO SÁNCHEZ, MANUEL. Obligaciones Civiles. Editorial Harla. México.

- BIERVERF, BERND. El Desarrollo Reciente de la Política del Consumidor en Europa Occidental. Editorial Nueva imagen. México, 1981.

- CABANELLAS, GUILLERMO. Diccionario de Derecho Usual. Tomo I. Editorial Heliasta, S. de R. L. Buenos Aires, República Argentina. 1985.
- CERVANTES AHUMADA, RAUL. Derecho Mercantil. Primer Curso. Editorial Herrero. México. 1995.
- CAMPILLO SAINZ, JOSE. Comparecencia del Secretario de Industria y Comercio, ante la Cámara de Diputados. 18 de noviembre, 1975.
- COLMENA, NESTOR. Régimen Jurídico de la Protección al Consumidor en Venezuela. Editorial Nueva Imagen. México. 1981.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Comentada. Editorial Trillas. México. 1988.
- DELGADILLO G., LUIS HUMBERTO. Elementos de Derecho Administrativo. Editorial LIMUSA. México. 1996.
- DE PINA RAFAEL. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. México 1981.
- DE PINA VARA, RAFAEL. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. México.

- DIEZ, MANUEL M. Manual de Derecho Administrativo. Tomo I, Editorial Plus - Ultra, Buenos Aires, Argentina. 1983.

- DOMINGUEZ VARGAS, SERGIO. Teoría Económica. Editorial Porrúa. México 1981.

- FIX-ZAMUDIO HECTOR. JOSE OVALLE FAVELA. Derecho Procesal. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1991.

- FLORES GOMEZ, FERNANDO. Jerarquía del Orden Jurídico en el Derecho Mexicano. Editorial Porrúa. México.

- GARCÍA MAYNES, EDUARDO. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. México. 2000.

- GOMEZ LARA, CIPRIANO. Teoría General del Proceso. Editorial Textos Universitarios. México.

- GORDILLO A., AGUSTÍN. Tratado de Derecho Administrativo. Parte General, tomo I. 2ª Edición., Editorial Macchi, México.

- GUIDO ALPA. "La Protección del Consumidor en Europa, Modelo de Legislación Estatal y Directiva de la Comunidad Económica Europea, Documento Europeo". Editorial Nueva Imagen, México.

- GUTIERREZ Y GONZALEZ, ERNESTO. Derecho de las Obligaciones. Editorial Cajica. México.

- MORENO SÁNCHEZ, GUILLERMO. La Conciliación y el Arbitraje en la Ley Federal de Protección al Consumidor. Editorial El Foro. 6a. Época. Abril - Junio. Órgano de la Barra Mexicana del Colegio de Abogados. México 1978.

- MOTA CIENFUEGOS, MARIA DEL ROSARIO. Mes de Actualización Jurídica. Cuadernillo de la Procuraduría Federal del Consumidor. México, 1993.

- OVALLE FAVELA, JOSE. Derecho Procesal Civil. Colección de Textos Universitarios. Editorial Harla. México 1978.

- PALLARES, EDUARDO. Derecho Procesal Civil. Colección de Textos Universitarios. Editorial Porrúa. México 1971.

- PALLARES, EDUARDO. Diccionario de Derecho Procesal. Editorial Porrúa. México. 1979.
- PALOMAR DE MIGUEL, JUAN. Diccionario Para Juristas. Editorial Mayo Ediciones. 1981.
- ROWART DONALD, C. EL OMBUSMAN, Fondo de Cultura Económica. México, 1953
- ROJAS BENAVIDES, ERNESTO. Algunos de los Principios y Preceptos de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano. México.
- ROJINA VILLEGAS, RAFAEL. Compendio de Derecho Civil. Contratos. Editorial Porrúa. México.
- SANCHEZ CORDERO DAVILA, JORGE A. La Protección al Consumidor en el Derecho Positivo Mexicano. México 1976.
- SEPÚLVEDA GUTIERREZ, CESAR. La Responsabilidad Internacional del Estado y la Validez de la Cláusula Calvo. México. Tesis. 1944.

- SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México. D. F.
- SCHEMELKER, Corina. Manual para la presentación de anteproyectos e informes de investigación (tesis). Colección textos universitarios de ciencias sociales. México. Editorial Harla. 1988.
- SOMMET MICHAEL, CARPENTEIR. Director del Servicio para el Ambiente y la Tutela Económica Europea. Editorial Nueva Imagen, México, 1981.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- CAMPILLO SAINZ, JOSE. Comparecencia del Secretario de Industria Comercio, ante la Cámara de Diputados, 18 de noviembre, 1975.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Comentada. Editorial Trillas. México. 1988.
- LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. Iniciativa. Editorial Solidaridad, México. 1976.

- LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. Vigente. Editorial Porrúa. México. 2000.
- LEY GENERAL DE POBLACIÓN. Actualizada. Ediciones Delma. México. 2000.

OTRAS FUENTES

- DIRECCIÓN GENERAL DE ARBITRAJE Y RESOLUCIONES DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. Fuente. (Reformada y actualizada). México.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ARBITRAJE Y RESOLUCIONES DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. Manual de Arbitraje. México. 1994.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ARBITRAJE Y RESOLUCIONES DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. Manual de Recursos. Editada por Procuraduría Federal del Consumidor. (Reformada y actualizada). México.

- PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. Revista. Editorial Ediciones Especializadas Mexicanas., México. Agosto, 1993.

- ROMERO JOSE, LUIS. Notas en clase de Derecho Internacional Público. 1984.

- SÁNCHEZ DÁVILA, JORGE A. "Protección Jurídica del débil en el Consumo". Coloquio Internacional, promovido por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 23 de Julio de 1979.

- TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. Informe Rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1980., Mayo Ediciones, S. A. de R. L., México, 1980, tesis 22.

- TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Revista. Segunda Época números 1-6 Agosto 1978-Julio de 1979. México.

A N E X O S

