



21
24

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES ARAGON

"Los Laudos Emitidos por la Procuraduría
Federal del Consumidor y la Necesidad de
que ese Organismo cuente con Facultades
para Ejecutarlos"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ANDREA ARIAS MEXICANO

MEXICO, D. F.

1990.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

		Pág.
	Introducción,	1
Capítulo 1	Antecedentes.	
	1.1. El Ombudsman.	3
	1.1.2. La Adopción del Ombudsman en Países Europeos.	6
	1.1.3. La influencia del Ombudsman en Latinoamérica.	9
	1.1.4. La Procuraduría Federal del Consumidor como derivación del Ombudsman - Sueco.	11
	1.2. Origen de la Procuraduría Federal - del Consumidor en los Estados Unidos Mexicanos.	13
	1.2.1. Iniciativa de la Ley Federal de Protección al Consumidor.	14
	1.2.2. Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor.	14
	2.1. La Procuraduría Federal del Consumidor.	16
Capítulo 2	2.2. Definición (Artículo 57 de la Ley Federal de Protección al Consumidor).	17
	2.3. Estructura Orgánica y funcionamiento (Artículo 58 de la Ley Federal de Protección al Consumidor).	21
	2.4. Competencia de la Procuraduría Federal del Consumidor (Artículo 10. L.-F.P.C.).	25
	2.5. Atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor (Artículo 59 L. F.P.C.).	26
	2.6. Medios de Apremio de la Procuraduría Federal del Consumidor (Artículo 65 L.F.P.C.).	29
	2.7. Función Social de la Procuraduría.	30

Capítulo 3

3.1.	El Juicio Arbitral	32
3.2.	Etapas del Procedimiento Arbitral ante la Procuraduría Federal del Consumidor.	35
3.2.1.	Quejas y Reclamaciones (Art. 59 Fracción VIII, inciso a).	35
3.2.2.	Conciliación (Art. 59, Fracción VIII, inciso b).	37
3.2.3.	Arbitraje en Amigable Composición (Art. 59, Frac. VIII, inciso c).	42
3.2.4.	El Juicio Arbitral de Estricto Derecho (Art. 59, Frac. VIII, inciso c) Tercer Párrafo.	45

Capítulo 4.

4.1.	El Laudo	55
4.2.	Los laudos emitidos por la Procuraduría Federal del Consumidor.	58
4.3.	Ejecución del Laudo	63
4.4.	Homologación del Laudo	66
4.5.	Datos estadísticos de las Resoluciones de la Procuraduría.	68
4.6.	Desventajas de que el Organismo Jurisdiccional Ordinario ejecute los laudos que emite la Procuraduría.	69
4.7.	Eficacia Jurídica del Laudo de la Procuraduría Federal del Consumidor.	71
4.8.	Necesidad de que la Procuraduría Federal del Consumidor ejecute sus propios laudos.	73
4.9.	Función Jurisdiccional de la Procuraduría.	76
4.10	Propuestas de Reformas y Adiciones al Artículo 59, Fracción VIII.	80

Conclusiones	82
--------------	----

Bibliografía	84
--------------	----

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

El objetivo general de esta investigación, consiste en analizar la eficacia jurídica de los laudos que emite la Procuraduría Federal del Consumidor, y en su caso proponer alternativas de solución para que este organismo cuente con facultades para la ejecución de los mismos.

Ya que por sus limitaciones jurídicas, la Procuraduría, -- tiene que dejar cientos de casos sin resolver, condenando a los involucrados a abandonar los asuntos o iniciar juicios civiles que pueden tornarse interminables.

Con ello, los proveedores de bienes y servicios, concluyen ventajosamente los arbitrios de dicha dependencia, ya que casi siempre cuentan con mayores recursos para participar en largos litigios.

Dentro de las atribuciones de la Procuraduría, destaca la de imponer multas a aquellos que no se presenten a las audiencias de conciliación o cometan desacato a las disposiciones de tal organismo oficial. Sin embargo, cuando se han agotado los recursos de la misma Procuraduría, entonces se deja al consumidor para que acuda a otras instancias, que normalmente son los juzgados civiles.

Las modificaciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor, no han sido suficientes para darle a la Procuraduría Federal del Consumidor, plenas facultades para poder dirimir con eficacia los conflictos entre compradores y vendedores de bienes y servicios.

De acuerdo con cifras oficiales, más del 85% de los asuntos que son atendidos por la Institución, se resuelven de manera favorable, sin embargo, por el elevado número de casos, cientos de ellos no se solucionan y quedan fuera de la competencia de la misma Procuraduría.

Ante esta realidad, no se aplica la justicia a un número significativo de personas, que finalmente quedan decepcionadas de la actuación de la Procuraduría Federal del Consumidor.

Por lo anterior, se señalan algunas alternativas para que esta Autoridad pueda cumplir con los fines para los que se instituyó, como es, principalmente velar por el cumplimiento de las normas tutelares de los consumidores.

Se considera necesario que se reforme la Ley Federal de Protección al Consumidor, a fin de que se le otorguen a la Procuraduría Federal del Consumidor facultades para ejecutar sus laudos.

C A P I T U L O I

A N T E C E D E N T E S

1.1. EL OMBUDSMAN

En los últimos tiempos ha habido un notable crecimiento en el número de organismos establecidos para proteger los derechos de los ciudadanos y resolver sus quejas, varios países han -- creado la institución del Ombudsman, originada en Suecia con la finalidad de vigilar como las autoridades y funcionarios -- públicos aplican las leyes y demás preceptos.(1).

La palabra Ombudsman se refiere a una persona que actúa como vocero ó representante de otra y sin tener un interés personal propio en el asunto en que interviene; en el lenguaje internacional denota esta palabra una institución a la que los particulares deben dirigirse para obtener reparación cuando se consideren indebidamente tratados (2).

El origen del Ombudsman proviene de la Constitución Sueca -- del 6 de junio de 1806, inicialmente el Ombudsman fue designado por el Parlamento, con el objeto de fiscalizar las resoluciones de los Tribunales, paulatinamente fue extendiendo -- su vigilancia a las autoridades administrativas.

En 1975 de acuerdo con recomendaciones presentadas por una -- comisión del Parlamento, esta institución sufrió modificaciones en su estructura, estableciéndose cuatro Ombudsman; -- uno de los cuales actúa como Presidente, coordinando las actividades de los otros tres y dirigiendo las labores admi---

-
- 1) Sir Guy Powles, Ombudsmen y Comisiones de Derechos Humanos, Revista Comisión Internacional de Juristas, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Pág. 93.
- 2) Per-Erik Nilsson, El Ombudsman Defensor del Pueblo ¿D qué?, La Defensoría De los Derechos Universitarios de la UNAM y la Institución del Ombudsman en Suecia, UNAM, México 1986, Pág. 9.

nistrativas de la Institución, en primer lugar se menciona - al Ombudsman para la Libertad Económica o de Comercio, que - inició sus actividades a partir de 1954 con el propósito de tutelar los lineamientos de la economía de empresa, vigilando las actividades monopolistas y las prácticas desleales; - el Ombudsman de los Consumidores surgió en el año de 1971, - con el objeto de tutelar a los débiles en el consumo. Ambos funcionarios son designados por el rey en Consejo de Ministros. Finalmente el llamado Ombudsman de la Prensa, es nombrado libremente por las organizaciones periodísticas a partir de 1959, pero en su actividad es libre e independiente de las mismas, por lo que carece de carácter oficial, y sus actividades están dirigidas a vigilar las reglas de moralidad profesional y la no intromisión en la vida privada de las personas por parte de las publicaciones periodísticas (3).

Como se mencionó anteriormente en Suecia funciona el Ombudsman para la Libertad de Comercio, al lado de otras Dependencias con ciertos poderes administrativos en el campo de la competencia desleal: El Tribunal Sueco de Mercado y la Oficina Nacional de Precios y Cartels.

En estos terrenos, mientras la Oficina Nacional de Precios es la dependencia investigadora con cuatro funciones principales: a) De control de precios; b) de investigación; c) de registro de cartels; y, d) De información de precios al consumidor.

El Ombudsman para la Libertad de Comercio es la Dependencia perseguidora con las bases siguientes: Investigación de la Oficina Nacional de Precios y Cartels; acceso al registro de cartels; quejas e investigaciones en sociedades y empresas; y publicaciones y discusiones de prensa y otras fuentes.

3) Fix Zamudio Héctor, La protección Procesal en los Derechos Humanos ante las jurisdicciones Nacionales, Publicaciones de la UNAM, Editorial Cinitas, México 1977, Pág. 286-288.

Debe agregarse para completar este cuadro que el Tribunal Sueco de Mercado es la autoridad juzgadora. Sus miembros, al igual que los de la Oficina Nacional de Precios y Cartels, son representantes imparciales del mundo de los negocios y de los asalariados, esto es, de los consumidores.⁴

La función especial de supervisión de las prácticas de mercado está encomendada a otro Ombudsman, el de los consumidores, el cual defendera el interés público de los asuntos que se ventilan en el Tribunal de Mercado. Dicho funcionario, por lo contrario de lo que se ha dicho acerca del Ombudsman para la Libertad de Comercio, no responde al Parlamento porque este no lo nombra; en cambio, está sujeto a la responsabilidad de todo funcionario público.

La función más importante del ombudsman de los consumidores, consiste 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 actuación. Esto no significa que él pretenda establecer un compromiso, sino dar al responsable la oportunidad de corregirse ante la posibilidad de ser castigado severamente (4)

Existen, pues, Ombudsman como órganos del Estado, a los que se atribuyen funciones propias y específicas, cuyos titulares son escogidos escrupulosamente dada la delicadeza de dichas funciones y la trascendencia de los resultados de su actuación. Sin embargo todos ellos responden a idéntico fin, defender los derechos de las personas y preservar el orden jurídico establecido.

4) Donald C. Rowat "El Ombudsman el Defensor del Ciudadano", Traducción de Daniel Escalante, México, Fondo de Cultura Económica, 1973 Pág. 11.

1.1.2. LA ADOPCION DEL OMBUDSMAN EN PAISES EUROPEOS

A fines de la década, en la que se concluye la Segunda Guerra Mundial, el Ombudsman era desconocido en Europa, con excepción de los países Escandinavos, este organismo ha influido decisivamente para la creación de instituciones similares, - aún con diferentes denominaciones y adecuaciones a los respectivos sistemas políticos donde ha sido adoptada, sin embargo sus características esenciales y sus funciones son las mismas: El ombudsman es un funcionario independiente y ajeno a los Partidos Políticos, que usualmente es de origen Constitucional, encargado de la supervisión de la administración pública. Se ocupa también de las quejas específicas del público contra casos de injusticia administrativa; está facultado para investigar, informar y formular recomendaciones sobre casos particulares y sobre procedimientos administrativos. No actúa como juez o tribunal y no tiene facultad para expedir órdenes, ni para revocar decisiones administrativas. Trata de buscar soluciones a los problemas a través de la investigación y de la conciliación. Su autoridad e influencia emanan del hecho de que es nombrado por uno de los principales órganos del Estado, generalmente el Parlamento o el Presidente de Estado, y ante ellos rinde sus informes, de esta manera se garantiza la confianza del quejoso así como el respeto del servicio civil hacia el Ombudsman. En principio, los funcionarios tienden a mirar al Ombudsman con hostilidad y recelo, pero con el tiempo comprenden que puede servirles de importante protección contra ataques injustos, infundados o maliciosos.(5)

Entre los países Europeos que han aprobado esta figura jurídica se encuentran: Finlandia, Noruega, Dinamarca, Nueva Zelanda, Inglaterra, Israel, Alemania Federal.

Es interesante mencionar, por la proximidad histórica y cultural con nuestro país, que Francia, España y Portugal han in--

5) Mac-Dermot, Niall, "La Institución del Ombudsman", La Revista Comisión Internacional de Juristas, No. 20-21, Junio 1978, Dic. 1978. - Pág. 102-106.

cluido en sus ordenamientos la Institución del Ombudsma: en Portugal con el nombre de Provedor de Justicia, regulada en el artículo 23, de la Constitución del 24 de septiembre de 1976. En la Constitución Española en el artículo 54, misma que entró en vigor en diciembre de 1978, con la denominación de Defensor del Pueblo, como un Comisionado de las Cortes Generales. En Francia es denominado "Mediateur", a través de la Constitución de 1958 y reformada en 1962, con la finalidad de imponer a las autoridades y ministros la obligación de facilitar al Mediateur toda la información pertinente (6).

Corresponde señalar los Estados Europeos que han creado al Ombudsman para la protección de la Sociedad Consumidora:

Suecia estableció el Ombudsman de los consumidores en el año de 1971, con el objeto de proteger los intereses de los consumidores, la función más importante es tratar de que las faltas sean reparadas voluntariamente por el responsable (7)

Noruega, en el año de 1973, siguiendo el ejemplo sueco, estableció un executive ombudsman para la protección del débil en el consumo, que recibe la denominación de "Torbrukerombudsman", designado por el Gobierno, y con funciones similares al modelo sueco. (8)

Dinamarca, por ley de 1974, se estableció la oficina del ombudsman de los consumidores denominado "Forbrugerombudsman"(9)

A continuación se examina más detenidamente las características y funciones del Ombudsman:

La queja, una persona que se considera perjudicada puede presentar su queja por escrito u oralmente, en general no se exige pago y son pocas las limitaciones de orden técnico. Por

-
- 6) Ibidem.
 - 7) Ob. Cit. pp. 5
 - 8) ob. cit. pp.3
 - 9) Ibidem

regla general la queja debe formularse dentro del año siguiente a la notificación de la decisión que la motiva.

La competencia del Ombudsman: supervisa la observancia de las leyes y de las normas jurídicas, controlando la forma en que las aplican los tribunales y los funcionarios y empleados públicos.

Las facultades del ombudsman: en la mayoría de los países - tiene plenos poderes para investigar los hechos que motivan quejas. Puede examinar expedientes y documentos oficiales e interrogar a funcionarios vinculados con la decisión que origina la queja. Carece de poderes ejecutivos, pero generalmente procura llegar a un acuerdo con el departamento u organización sobre las medidas que deben tomarse con respecto a una queja particular. Cuando no se logra un consenso, el ombudsman informa al Presidente de Estado, Parlamento, o a la Autoridad ante quien responde, para que ésta adopte la decisión que fuere del caso.

Confidencialidad: Las quejas anónimas normalmente no se toman en cuenta, sin embargo la identidad del quejoso no será divulgada sin su consentimiento, en la mayoría de los casos los informes elevados al Presidente o al Parlamento, no incluyen la identidad del quejoso, ni la del funcionario cuestionado.

Popularización del ombudsman: Una parte importante de sus funciones es la de informar al público sobre sus actividades, por medio de la prensa escrita y de la radio, ello estimula a los ciudadanos a presentar sus quejas. Los informes del ombudsman sobre casos individuales de importancia general o sus informes anuales, que resumen y comentan las quejas consideradas, constituyen un medio importante de publicidad, los comentarios de la prensa sobre tales informes, sirven a fines educativos útiles, estimulando el apoyo y la confianza hacia la institución del ombudsman.

Ventajas de la institución del Ombudsman: Para el ciudadano, representa una oportunidad de ventilar sus reclamos y de contar para ello con una persona que puede investigarlos en su nombre.

Para las autoridades superiores ante quienes informa el Ombudsman, facilita un contacto directo entre ellas y el pueblo y les permite conocer las reacciones del público hacia la administración, al tiempo que eleva la confianza popular en las preocupaciones del gobierno, con respecto a los efectos de su política sobre todo en los niveles más desprotegidos de la sociedad. Los informes del ombudsman pueden poner al descubierto deficiencias que pueden conducir a mejorar los procedimientos y, en caso necesario, adoptar modificaciones en la legislación.

La eficacia del ombudsman, no está en relación directa e inmediata con los medios coercitivos de que disponga, ocurre que la inmensa mayoría de indagaciones se llevan a cabo en un espíritu de colaboración y deseo de corregir errores, sólo excepcionalmente el ombudsman necesita insinuar la existencia de posibles medios coercitivos.

1.1.2. LA INFLUENCIA DEL OMBUDSMAN EN LATINOAMERICA

En el ámbito latinoamericano encontramos una tendencia cada vez más dinámica por parte de los juristas para conocer la Institución del Ombudsman y poderla aplicar a las diversas legislaciones de América Latina.

Se han elaborado diversos estudios especialmente de tipo comparativo; en México, Venezuela, Colombia, Chile, Argentina, Costa Rica y Guatemala; que se publicaron con la finalidad de difundir el Ombudsman, con el propósito de lograr su establecimiento en las diversas legislaciones de esta región, pues -

existe el convencimiento de que llena una necesidad en la vida moderna.

Con el propósito de unir esfuerzos de los juristas que se han interesado por el ombudsman y lograr su implantación en los ordenamientos de estos países, se han efectuado eventos académicos, el primero se denominó "Primer Coloquio sobre el Proyecto Ombudsman para la América Latina", que se celebró en Venezuela en junio de 1983, se aprobó la creación del Instituto Latinoamericano del Ombudsman. La reunión más reciente de este género, se efectuó en Buenos Aires en 1985, con la denominación "Primer Simposio Latinoamericano del Ombudsman". (10)

El primer paso encaminado a la posibilidad de crear la institución del ombudsman, se han introducido instrumentos semejantes en los ordenamientos de Venezuela y Costa Rica de Protección y defensa del consumidor; en nuestro país con la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor; cuyas atribuciones se dirigen a proteger los derechos de los débiles en el consumo, frente a los proveedores de bienes y servicios, que en los países escandinavos reciben el nombre de ombudsman. (11)

Por último, en nuestro país, el 25 de enero de 1989, se instituyó la Procuraduría Social, que tiene a su cargo conocer de inconformidades en contra de servicios que presta el Departamento del Distrito Federal, así como las autoridades administrativas de este, siendo un claro ejemplo de la adopción del ombudsman en sentido estricto, es decir, con objeto de fiscalizar las actividades de las autoridades administrativas.

- 10) Fix-Zamudio Héctor, "Posibilidad del Ombudsman en el Derecho Latinoamericano", La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la Institución del Ombudsman en Suecia, UNAM, 1986, Pág.38.
- 11) Ibid, Págs 39-40.

1.1.3. LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR COMO DERIVACION DEL OMBUDSMAN SUECO.

México ha dado un gran paso al introducir una institución similar, a través de la protección al débil en el consumo, que en los ordenamientos de Suecia, Noruega y Dinamarca están encomendados a funcionarios calificados como ombudsman.

En esta dirección se expidió la ley Federal de Protección al Consumidor de 19 de diciembre de 1975, en vigor a partir del 5 de febrero de 1976, que estableció la institución denominada Procuraduría Federal del Consumidor.

Conforme el artículo 57 del referido ordenamiento mexicano, la Procuraduría, es un organismo descentralizado de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio y con funciones de autoridad administrativa encargada de promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora.

La actividad de la Procuraduría está dirigida esencialmente a fiscalizar las actividades de los proveedores en beneficio de los consumidores, y sólo excepcionalmente respecto de autoridades administrativas.

Entre las facultades de la mencionada Procuraduría, se encuentran varias que aproximan esta Institución de cierta manera a la figura del Ombudsman, ya que de acuerdo con el artículo 59 de la ley respectiva, se establecen, entre otras, las dirigidas a estudiar y proponer medidas encaminadas a la protección del consumidor (fracción IV). Denunciar ante las autoridades competentes los casos de violación de precios, normas de calidad, peso, medida y otras características de los productos y servicios que lleguen a su conocimiento; en los casos en que se presuma la existencia de prácticas tendientes a la creación de monopolios; ante el Ministerio Público los hechos que lleguen a su conoci-

miento y que puedan ser constitutivos de delito; así como, - ante el superior jerárquico de la autoridad responsable de - los hechos que lleguen a su conocimiento, derivados de la - aplicación de la propia ley que puedan constituir delitos, - faltas, negligencia u omisiones oficiales (fracciones VI, VII, IX y XI).

Formular proposiciones a las autoridades competentes a fin - de que tomen las medidas adecuadas para combatir, detener, - modificar o evitar todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores o de la economía popular (fracción X).

Recibir las reclamaciones de los consumidores en contra de - los proveedores, sean éstos personas físicas o colectivas, a las que se les solicitará informes, con el propósito de conciliar a las partes, y en su caso, si las mismas están de -- acuerdo, la referida Procuraduría puede actuar como amigable componedor o como árbitro, pero sin efectos vinculatorios, - ya que cuando se falte al cumplimiento voluntario de lo convenido en la conciliación o del laudo arbitral, el interesado debe acudir ante los tribunales ordinarios para la ejecución de uno u otro instrumento (Fracción VIII). Ambas instituciones no sustituyen al órgano jurisdiccional ordinario.

Se observan diferencias esenciales de la citada Procuraduría respecto del Ombudsman: diversa materia, mercantil o administrativa, según el caso; el titular del organismo mexicano no posee verdadera autonomía funcional, puesto que puede ser designado y removido libremente por el Presidente de la República; además carece de la obligación de rendir informes, específico y el de carácter anual, lo que constituye uno de -- los aspectos esenciales de las actividades del ombudsman, -- pues a través de estos informes la institución ejerce una -- presión moral de gran importancia sobre las autoridades admi

nistrativas; la Procuraduría puede señalar las medidas necesarias para mejorar los servicios públicos y corregir errores y deficiencias .

1.2. ORIGEN DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Antes de febrero de 1976, la protección al consumo en la legislación vigente se derivaba de una serie de normas aisladas y -- sin coordinación que existían tanto en la legislación civil como en la mercantil dentro del área del Derecho Privado. Con la expedición de la Ley Federal de Protección al Consumidor, se -- substraen esta área del campo del Derecho Privado para formar -- parte de la nueva legislación económica de interés social con -- fines desarrollistas y protectores de los grupos más desamparados y desprotegidos de la sociedad, en este caso de las mayorías consumidoras (12)

Los problemas ocasionados por deficiencias en la distribución o comercialización de bienes o prestación de servicios; así como -- arrendamientos de casa habitación eran atendidos en Tribunales -- del Fuero Común o directamente por la Procuraduría de Justicia .

La Ley Federal de Protección al Consumidor, surge como norma de derecho social destinada a regular las relaciones comerciales, a fin de armonizarlas y evitar abusos entre los que compran y venden bienes y servicios, dejando de estar regidas dichas relaciones por el principio de autonomía de la voluntad de las partes -- para quedar sujetas a normas imperativas, pero su cumplimiento -- no dependerá sólo de la decisión del consumidor para hacer valer sus derechos cuando sean vulnerados, sino que habrá una interven -- ción activa del gobierno para vigilar la observancia de la ley e imponer sanciones en caso de violaciones a la misma. Para este -- fin se crea la Procuraduría Federal del Consumidor.

12)

Jiménez Codinach, Ma. de Lourdes "Protección al Consumidor", Revista Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Tomo 1, número 10, julio 1978, pág. 321.

1.2.1. INICIATIVA DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR, PRESENTADA POR EL C. LIC. LUIS ECHEVERRÍA ALVAREZ, PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Dicha iniciativa propone la creación de la Procuraduría Federal para la Defensa del Consumidor, como organismo autónomo. Sus atribuciones principales serán la de representar los intereses de la sociedad consumidora; representar colectivamente a los consumidores ante toda clase de proveedores de bienes y servicios, actuar como conciliador y árbitro en las controversias entre consumidor y proveedor; y, en general, velar por el eficaz cumplimiento de las normas tutelares de los consumidores.

La Procuraduría Federal para la Defensa del Consumidor y -- las disposiciones relativas a la vigilancia y a la aplicación de sanciones por incumplimiento de la ley, reafirma el carácter de Derecho Social que se atribuye a sus preceptos. Las sanciones administrativas y las acciones que corresponden a la Procuraduría, son medios para que la colectividad asegure el cumplimiento de normas imperativas, independientemente de la responsabilidad en que los proveedores incurran frente a los particulares afectados (13).

Esta iniciativa fue aprobada una vez que fue discutida en el seno de la H. Cámara de Diputados y sancionada en la H. Cámara de Senadores, con pocas modificaciones, salvo en su denominación, quedando Procuraduría Federal del Consumidor.

1.2.2. REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

Es importante mencionar las reformas y adiciones a la Ley, ya que la observación cotidiana de la realidad hizo patente modificar diversos aspectos del texto original para -- intentar aumentar su eficacia, por diversas reformas, se han aumentado las facultades de la Procuraduría Federal del Consumidor

13) Ley Federal de Protección al Consumidor, Editorial ROA, México 1976. Pág. 16.

tanto por lo que toca a la solución más expedita de las controversias entre proveedores y consumidores, cuanto por lo que respecta a su capacidad para representar colectivamente a la población consumidora sin que por ello se afecte su calidad inherente de órgano imparcial y por lo que atañe a sus funciones preventivas y de vigilancia, principalmente en materia de precios y tarifas.

A continuación se exponen algunas reformas que ha sufrido la Ley en cuestión, mismas que se consideran importantes para el tema de tesis:

Inicialmente la Ley Federal de Protección al Consumidor, señalaba que correspondía a la Secretaría de Industria y Comercio, la aplicación y vigilancia en las esfera administrativa de esta Ley (14)

El 5 de febrero de 1976, surge la Procuraduría, como autoridad encargada de hacer scumplir las disposiciones de la Ley en cuestión. (15)

Por decreto de fecha 12 de enero de 1988, se reformaron y -adicionaron los artículos 444 y 500 del Código de Procedimientos Civiles y el Artículo 59, Fracción e) de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en el sentido de que los convenios y laudos celebrados en la Procuraduría Federal de Consumidor , traen aparejada ejecución , la que podrá promoverse ante los tribunales competentes en forma inmediata -- en la vía de apremio o en el juicio ejecutivo. (16)

Se considera que estas reformas a la Ley, son insuficientes para amparar los intereses generales del público consumidor.

14) op. cit. p. 14

15) Diario Oficial de la Federación, 22 de diciembre de 1975.

16) Diario Oficial de la Federación, de 12 de enero de 1988.

C A P I T U L O 2

2.1. LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

La necesidad de diseñar un esquema jurídico - administrativo que auspiciara el encuentro de un organo de prevención de -- equilibrio, que interviniera en forma constructiva entre -- proveedores de bienes y servicios y consumidores, ofreciendo caminos de solución para encontrar el justo medio que pusiera fin a sus diferencias, ocasionó que a partir del 5 de febrero de 1976, adviniera a la vida institucional de México - la Procuraduría Federal del Consumidor, que es precisamente - la Institución encargada de procurar la aplicación de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

El 22 de diciembre de 1975 se publicó en el Diario Oficial - de la Federación el Decreto que da origen a la Ley Federal - de Protección al Consumidor. Y el 5 de febrero de 1976 se - inició en México una nueva forma de procurar y administrar - la justicia al ciudadano mexicano, en su carácter de consumi - dor, con la instauración en la Ciudad de México de las Ofici - nas Centrales.

De inmediato, se puso en marcha el programa de descentraliza - ción territorial con la inauguración de las representaciones - federales en Puebla, Monterrey y Guadalajara. En la actuali - dad se cuenta con 53 representaciones en el interior del - país; y, están funcionando representaciones en las Delegacio - nes Políticas de Tlahuac, Xochimilco, Iztapalapa, Alvaro - Obregón, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Magdalena Contre - rras, Benito Juárez, Cuajimalpa., Venustiano Carranza y, en - el Estado de México en Cd. Nezahualcoyotl y Tlalnepantla. Lo anterior, con la finalidad de que en cada Delegación Po - lítica exista una representación de la Procuraduría y el -- Consumidor no tenga que desplazarse de su lugar de origen -- hasta las oficinas centrales.

2.2. DEFINICION

Procuraduría, en su significación más amplia, es el oficio o cargo de Procurador, que realiza funciones de procuración, es decir, llevar a cabo diligencias de cuidado y manejo adecuado de los negocios de otro. La Procuraduría es también la oficina en donde despacha el Procurador. Es procurador, no solamente el Titular de una Dependencia encargada de administrar justicia, sino también el abogado o licenciado en derecho que defiende ante los tribunales, en forma oral o escrita, los intereses de las personas que le encomiendan su asunto .(17)

Técnicamente, la Ley Federal de Protección al Consumidor en su artículo 57 establece: "La Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio y con funciones de autoridad administrativa encargada de promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora, mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley".

Conforme a las directrices presidenciales de sectorización administrativa, la Procuraduría queda inserta dentro del sector comercio, teniendo como objetivo primordial el cuidado del consumo nacional, para que éste, como última etapa del proceso económico, se fortalezca mediante la formación de una conciencia de responsabilidad, honradez y buena fe de los fabricantes, prestadores de servicios y comerciantes, para con los consumidores mexicanos.

En cuanto al carácter de organismo descentralizado y de autoridad de la Procuraduría, se han originado algunas discusiones tanto en la doctrina como en la práctica.

En el ámbito doctrinal, el Licenciado Barrera Graf, en contra de lo que expresa la Ley en su artículo 57, afirma que la Procuraduría no es un organismo descentralizado, pues no constituye una forma de descentralización por servicio o de orden técnico, tampoco tiene una fuente propia de ingresos. Además, los actos que efectúa en representación de la población consumidora, señalados en el artículo 59 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, no pueden atribuirse a un órgano descentralizado de la administración pública, si en cambio a un órgano centralizado de la administración pública (18).

En este sentido el Licenciado Acosta Romero, señala algunas características y diferencias entre organismos desconcentrados y descentralizados, que nos permite coincidir con la -- opinión del Licenciado Barrera Graf.

Desconcentración: Órgano inferior a una Secretaría, Departamento de Estado o a la Presidencia, puede contar o no con personalidad jurídica; puede tener o no patrimonio propio, posee facultades limitadas.

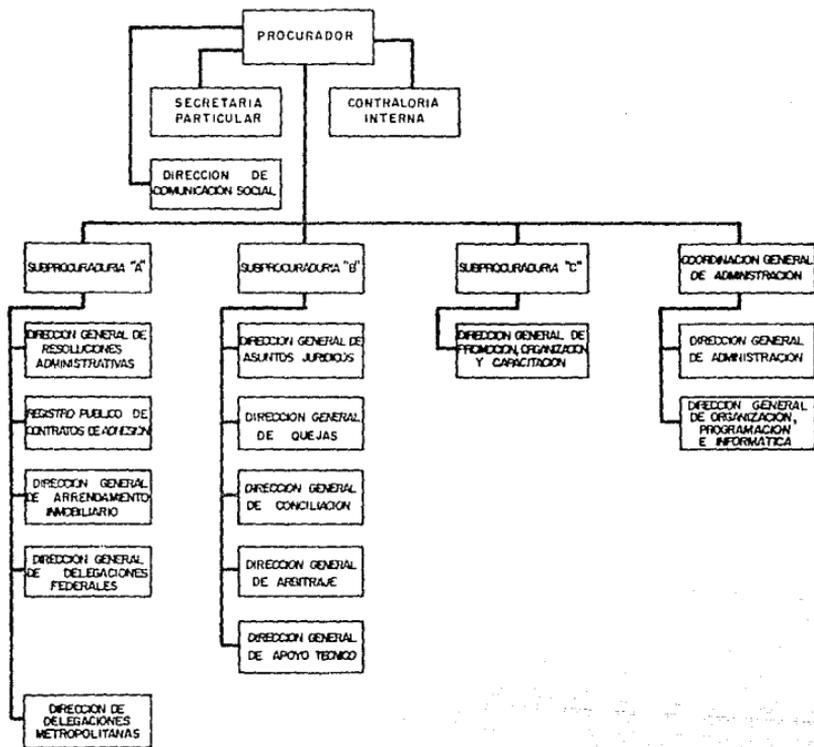
Descentralización: Órgano que depende indirectamente del ejecutivo federal, tiene invariablemente personalidad jurídica, siempre tiene patrimonio propio. posee facultades más autónomas" (19)

Algunos tribunales colegiados que han conocido de amparos en los que se discute el carácter de autoridad de la Procuraduría, han resuelto que el rango de autoridad de ella es indudable, en razón de que la misma Ley de Protección al Consumidor en el artículo 57, le da esa categoría, habiéndose aceptado también por parte de dichos tribunales, que tiene facultades sancionadoras.

BARRERA GRAF, JORGE " La Ley Federal de Protección al Consumidor", Jurídica, México, Núm 8, Julio de 1976, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

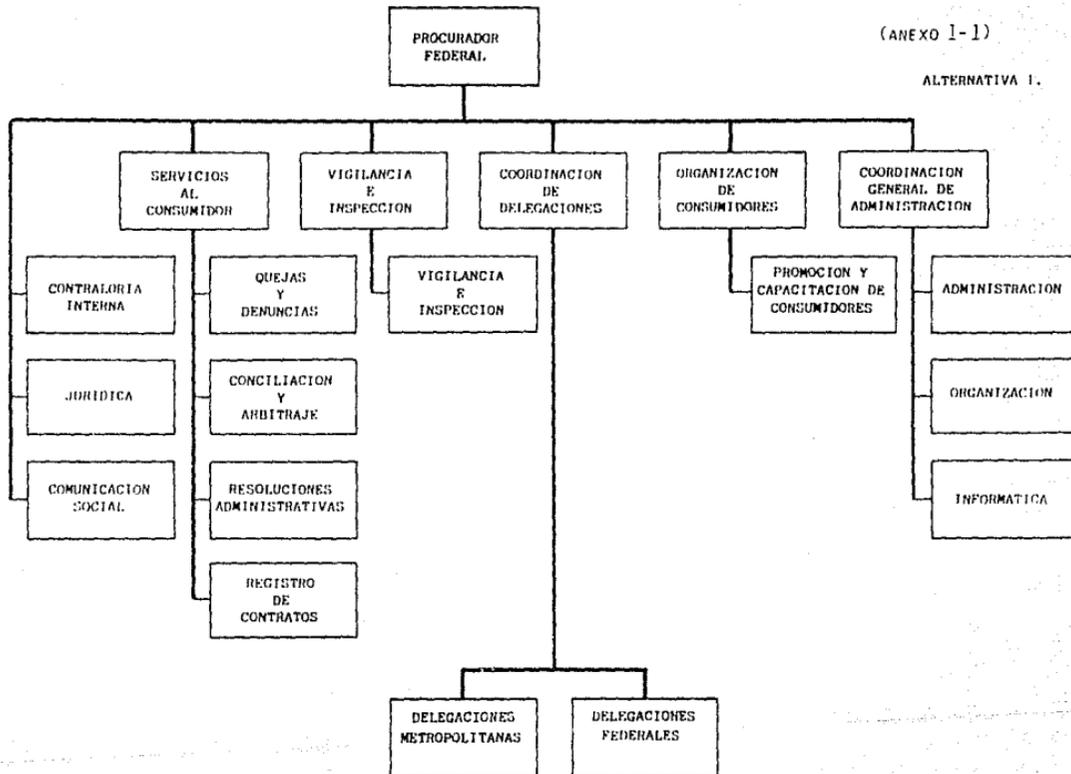
PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

ORGANOGRAMA ESTRUCTURAL



(ANEXO 1-1)

ALTERNATIVA 1.



2.3. ESTRUCTURA ORGANICA Y FUNCIONAMIENTO.

La estructura orgánica de esta Dependencia, en el curso de su actuación ha sufrido modificaciones, como se pretende mostrar gráficamente en los organógramas anteriores, en el primero, esta Procuraduría esta constituida por 3 Subsecretarías A, B y C, una Coordinación General de Administración y trece Direcciones Generales. En el segundo, que no es oficial, ya que no se ha publicado en el Diario Oficial de la Federación, demuestra que se ha substituido las Subsecretarías A, B y C, para quedar como Servicios al Consumidor, Vigilancia e Inspección, Coordinación de Delegaciones, Organización de Consumidores, y Coordinación General de Administración.

Este cambio obedece a la política del actual Presidente de la República, que tiene por objeto fortalecer los mecanismos de orientación y Protección al Consumidor, para ello la Procuraduría como responsable de la aplicación de la Ley Federal de Protección al Consumidor, realizará sus funciones en tres áreas: Servicios al Consumidor, Vigilancia e Inspección de Precios y Organización de los Consumidores en grupos de compras en común.

Para el tema de tesis que se refiere a la ejecución de los laudos de la Procuraduría, considero que este cambio de estructura no le afecta, ya que quedan subsistentes las áreas de quejas y denuncias, conciliación y arbitraje, resoluciones administrativas y el área jurídica, siendo básicamente las áreas interesantes, por lo que se exponen las funciones que desarrollan éstas, mismas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1987.

El Procurador tiene a su cargo las siguientes funciones: So-
meter a consideración del Presidente de la República los --
proyectos de leyes, decretos, reglamentos y acuerdos que esti-
me convenientes para el eficaz funcionamiento de la Procuradu-
ría. Mantener informado al Presidente de la República sobre
los avances de los trabajos de la Institución y proporci--
onar los datos necesarios para la redacción del Informe Presi-
dencial. Fijar las políticas técnico-administrativas de la
Procuraduría, así como aprobar los programas de trabajo. - -
Apoyar a la población consumidora en la pronta y eficiente -
solución de los asuntos que presentan ante la Procuraduría
dentro de la esfera de su competencia. Aprobar el presues-
to anual de egresos de este organismo. Sugerir por los con-
ductos debidos, las reformas y modificaciones que considere
pertinentes, a los preceptos y ordenamientos legales vigen-
tes, así como dictar las medidas que convengan para lograr
que la administración de justicia sea pronta y expédita.

Es importante destacar que las funciones que se le otorgan
al Procurador, son semejantes a las que realiza el titular
de un órgano centralizado de la Administración Pública,

A continuación se mencionan las funciones de las distin-
tas áreas que son fundamentales para el tema de tésis.

La Dirección General de Quejas, que con la nueva estructu-
ra se denomina Quejas y denuncias, proporciona orientación
consulta y asesoría jurídica a consumidores, recibe y da -
trámite a las quejas y reclamaciones que en forma personal,
por escrito o telefónicamente se presentan ante la Procurad

durfa, requiere a los proveedores el informe a que se refiere el artículo 59, fracción VII, inciso a) de la Ley de la materia, señalando día y hora para su recepción, ordena la práctica de diligencias de inspección y verificación que sean necesarias, concilia por la vía telefónica los intereses de las partes, denuncia ante las autoridades administrativas competentes los casos de violación a la ley invocada. Tramitar, acordar y resolver todos los asuntos materia de su competencia, firmando la documentación relativa, expedir copias certificadas de los asuntos a su cargo y ejercer las atribuciones previstas en los artículos 59 fracción V, 65, 66, 86, fracción I, 87 y 88 de la Ley de la materia.

La Dirección General de Conciliación, con la nueva estructura, quedan fusionadas Conciliación y Arbitraje, pero se realiza la exposición de las funciones por separado.

En Conciliación se recibe el informe que rindan los proveedores y concilia intereses de las partes, celebrando las audiencias respectivas, exhortando a las partes a que designen árbitro a la Procuraduría en los casos que proceda, reciben billetes de depósito y acuerdan su entrega, ordena la práctica de inspecciones, verificaciones y peritajes en el ejercicio que su función requiera, vigila el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las partes en los convenios que suscriban, resuelve las excepciones procesales que se promuevan, expide copias certificadas de los asuntos a su cargo y en general instruir en términos de ley el procedimiento conciliatorio previsto en la fracción VIII del artículo 59 de la Ley de la materia. Asimismo, substanciará por todos sus trámites el procedimiento administrativo previsto en el inciso d) de la fracción VIII, del artículo 59, hasta ponerlo en estado de resolución la cual será dictada por la Dirección General de Resoluciones Administrativas.-

recibe solicitudes de reducción de multas impuestas como medio de apremio y ejerce las atribuciones contenidas en los artículos 65, 66, 86 fracción I, 87 y 88 de la ley invocada.

La Dirección General del Arbitraje, para hacer constar el compromiso arbitral que celebran las partes y substanciar por todos sus trámites los juicios arbitrales a que se refiere el artículo 59, fracción VIII, inciso c) de la Ley Federal de Protección al Consumidor, formula los proyectos de laudos que dicha fracción indica, tramita, acuerda y resuelve todos los asuntos materia de su competencia, firmando la documentación relativa, expide copias certificadas de las actuaciones y constancias de los asuntos a su cargo, reduce condona o cancela las multas impuestas como medio de apremio y ejecuta las atribuciones previstas en los artículos 65, 66, 86 fracción I, 87 y 88 de la Ley de la materia. Los secretarios arbitrales quedan facultados para asistir, autorizar y dar fe en las actuaciones que se practiquen en los juicios antes citados.

La Dirección General de Asuntos Jurídicos. Esta facultada para realizar y formular conforme a los lineamientos del Procurador los proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos que se relacionen con la esfera de su competencia. Elabora informes en los juicios de amparo y las contestaciones de demanda en los judiciales o contencioso-administrativo;

Resoluciones Administrativas. Instrumenta en todos sus trámites el procedimiento administrativo que señala el inciso d) de la fracción VIII del artículo 59, hace del conocimiento de las autoridades competentes las violaciones a la ley de la materia, resuelve las peticiones de reducción, revocación cancelación o condonación de multas, ordena prácticas de inspección, verificación y peritaje, expide copias certificadas de su actuación y ejerce las atribuciones contenidas en los artículos 65, 66, 86 fracción VII, 87 y 88 de la ley invocada.

2.4. COMPETENCIA DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

El Licenciado Cipriano Gómez Lara define a la competencia como el ámbito, esfera o campo, dentro de la cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones (21)

El Artículo 10. de la Ley Federal de Protección al Consumidor señala "las disposiciones de esta Ley regirán en toda la República y son de orden público e interés social. Son irrenunciables por los consumidores y serán aplicables cualesquiera que sean las establecidas por otras leyes, costumbres, prácticas, usos o estipulaciones contractuales en contrario. La aplicación y vigilancia en la esfera administrativa de las disposiciones de la presente ley, a falta de competencia específica de determinada dependencia del Ejecutivo Federal, corresponderán a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y a la Procuraduría Federal del Consumidor. Serán órganos auxiliares para la aplicación y vigilancia de lo dispuesto en esta ley -- toda clase de autoridades federales, estatales y municipales. Los agentes del Ministerio Público Federal orientará a los consumidores respecto de los alcances de esta Ley, los procedimientos y las autoridades competentes.

Con fundamento en la disposición legal mencionada se infiere que la Procuraduría tiene competencia para verificar la aplicación de la Ley, además ésta tiene la característica de ser Federal, su ámbito espacial de validez es toda la república, de ahí que esta Dependencia tenga representaciones en diversas entidades federativas, y en el área metropolitana, con el objeto de hacer cumplir las disposiciones de la Ley de la materia.

21)

Gómez Lara Cipriano, Teoría General del Proceso - Universidad Nacional Autónoma de México, México 1983, Pág. 157.

2.5. ATRIBUCIONES DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

Las atribuciones que el artículo 59 de la Ley Federal de Protección al Consumidor asigna a la Procuraduría, son muy numerosas y variadas. En un intento de síntesis, los podemos - agrupar de la siguiente manera:

La Procuraduría es considerada como el representante general de la población consumidora, tanto ante las autoridades administrativas, como ante las entidades u organismos privados - (Fracciones I y II);

La Procuraduría puede actuar, también, como representante o Procurador Judicial de uno o varios consumidores determinados, cuando, a su juicio, "la solución que pueda darse al caso planteado, llegare a trascender al tratamiento de intereses colectivos". Fracción VIII. A diferencia de la representación ante las autoridades administrativas y los particulares, que es general y se ejerce a nombre de toda la población consumidora, la representación ante los órganos jurisdiccionales es especial y se ejerce previo mandato expreso, a nombre exclusivamente de los consumidores que hayan otorgado el mandato. Aún cuando la Procuraduría obtuviese, en determinado caso en que actuara como representante judicial, sentencia favorable, esta sería aplicable exclusivamente al caso resuelto en la sentencia y todos los demás consumidores que, aun encontrándose en la misma situación, no hubieran sido representados específicamente en el juicio respectivo, se verían precisados a iniciar un nuevo juicio. Aquí convendría considerar la posibilidad de preveer sentencias que produjeran efectos para una generalidad de casos determinados sobre bases precisas, con objeto de lograr una mayor economía y eficacia procesales y, sobre todo, extender en la mayor medida posible la protección de los consumidores.

La Procuraduría es el asesor gratuito de los consumidores (Fracción IV).

Además, la Procuraduría tiene funciones de denunciante en diversas materias. Así, puede denunciar ante las autoridades competentes la violación de precios, normas de calidad, peso, medida y otras características de los productos y servicios (fracción VI).

La existencia de prácticas monopolísticas o tendientes a la creación de monopolios y a las violaciones al Artículo 28 Constitucional y su legislación reglamentaria (fracción VIII); y, en general, los hechos que puedan constituir delitos o faltas administrativas (fracciones IX y XI).

Una de las principales atribuciones de la Procuraduría es la de fungir como conciliador en los conflictos entre consumidores y proveedores (Fracción VIII).

A falta de conciliación y en el supuesto de que las partes estén de acuerdo en suscribir un compromiso arbitral, la Procuraduría puede fungir como árbitro en este tipo de conflictos (fracción VIII)..

En fin, la Procuraduría debe ser la promotora de los intereses de los consumidores, en cuanto que debe estudiar y proponer medidas encaminadas a la protección de aquellos y exitar a las autoridades a detener, modificar o evitar todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores o de la economía popular (fracciones IV y X).

Se considera que la Procuraduría, cuando funge como árbitro tiene carácter jurisdiccional, lo que se expondrá en el capítulo cuarto, aunque se reconoce que no se trata de la función jurisdiccional que de manera regular corresponde a los

órganos judiciales. En otros términos, la Procuraduría no usurpa las funciones correspondientes a los tribunales ordinarios ya que estos conservan su jurisdicción y competencia.

Otra de las atribuciones, son las de solicitar a la autoridad administrativa que corresponda, que regule la venta de aquellos productos o servicios perjudiciales para la salud de los consumidores (Artículo 62).

Velar para que los contratos de adhesión no contengan cláusulas que establezcan prestaciones desproporcionadas a cargo de los consumidores o les impongan obligaciones inequitativas. En estos casos, puede promover la Procuraduría, la modificación o nulidad de las cláusulas evidentemente lesivas (artículo 63).

Para el cumplimiento de sus funciones, la Ley Federal de -- Protección al Consumidor indica que deben colaborar con la Procuraduría toda clase de autoridades federales y municipales, así como agrupaciones de consumidores creadas con el fin de defender sus intereses.

Para la organización de aquéllas, la Procuraduría con fundamento en el artículo 58, de la ley, ha diseñado un Programa Nacional de Organización Colectiva de los Consumidores, con el propósito de integrar comités de protección al consumidor, con las funciones de divulgar el contenido de la Ley de Protección al Consumidor, orientar al consumidor en el conocimiento y defensa de los derechos que la misma le concede, recibir quejas y tramitarlas en la Delegación correspondiente de la Procuraduría y otras.

2.6. MEDIOS DE APREMIO DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

La Procuraduría, para el desempeño de las funciones que le atribuye la ley, puede emplear los siguientes medios de apremio:

I. Multa hasta por el importe de cien veces el salario mínimo general diario correspondiente al Distrito Federal. En caso de que persista la infracción podrán imponerse multas por cada día que transcurra sin que se obedezca el mandato respectivo. De reincidir el proveedor, se estará a lo dispuesto en el artículo 88 de la ley de la materia.

II.- El auxilio de la fuerza pública. Si fuere insuficiente el apremio, se procederá contra el rebelde por delito en contra de la autoridad, Artículo 88, en caso de reincidencia, se duplicará la multa impuesta por la infracción anterior, sin que en cada caso su monto exceda del triple del máximo fijado por el importe de quinientas veces el salario mínimo general diario correspondiente al Distrito Federal. En caso de que persista la infracción podrá imponerse multas por cada día que transcurra, sin que se obedezca el mandato respectivo.

Además de lo señalado puede efectuar clausuras hasta por 60 días y arresto administrativo hasta por 36 horas.

Es importante mencionar que no debe confundirse los medios de apremio por la vía de apremio, ésta procede para la ejecución de las resoluciones ante el órgano jurisdiccional ordinario y los medios de apremio son las sanciones a que se hacen acreedores los que violen las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Protección al Consumidor.

23) Artículos 66, 88 y 90 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

2.7. FUNCION SOCIAL DE LA PROCURADURIA.

La Procuraduría Federal del Consumidor, realiza una función social muy importante, ya que el mayor porcentaje de los -- consumidores protegidos desde su creación, hasta la fecha, han sido personas de bajos ingresos.

La Procuraduría realiza una campaña permanente de verificación de precios, normas de calidad y otras características de bienes y servicios, visitando directamente las negociaciones en toda la República Mexicana.

Analiza y propone toda clase de medidas encaminadas a proteger a los consumidores. Hasta 1987, se constituyeron 11,321 comités de defensa del consumidor, en toda la república, representando a más de tres millones de personas. Con la realización de 73,944 reuniones aproximadamente, con organizaciones colectivas y con la asistencia de un mayor porcentaje de personas de bajos recursos. Lleva a cabo el reparto de material informativo, por el cual se ha logrado concientizar a la población consumidora, de los derechos que en su favor le otorga la Ley Federal de Protección al Consumidor, así como la forma de ejercerlos.

La Procuraduría Federal del Consumidor, cuenta con modernos sistemas de computación, tanto para atender rápidamente los asuntos como para consolidar su eficiente sistema integral de informática; en las oficinas centrales, y en las del - - interior del país.

Se han instalado módulos de información y quejas, que atienden un promedio de sesenta mil personas al mes.

Se realizan cursos permanentes de capacitación del personal en todas las áreas del organismo, con el objeto de perfeccionar los esfuerzos y la productividad en la atención a los consumidores.

En tres aspectos fundamentales se ha acentuado la labor benéfica de la Procuraduría: 1. En lo económico, como protectora del salario y del patrimonio de la familia mexicana, sobre todo de la de escasos recursos. 2. En lo político, al equilibrar las relaciones económicas entre proveedores y consumidores. 3. En lo social, al encontrar plena vigencia la Ley de Protección al Consumidor en la solución de los problemas que se presentan diariamente en el tráfico comercial, mediante una intervención eficiente. Los principales giros en los que ha intervenido, son los de bienes (compra de casas-habitación; alimentos; aparatos electrodomésticos, vehículos automotores); y servicios (reparación de aparatos para el hogar talleres automotrices; transportes; servicios turísticos, servicios públicos, escuelas particulares).

Las causas que más constantemente originan reclamaciones ante la Procuraduría, son las de aumentos de precios, incumplimiento de las condiciones contractuales, cobros indebidos, ocultamiento de productos alimenticios, ventas condicionadas, defectos de fabricación y malas reparaciones.

En su tarea permanente de servicio social, la Procuraduría del Consumidor despliega una amplia campaña publicitaria a través de los más efectivos medios de comunicación masiva (prensa, radio, televisión), con el fin de orientar a la población consumidora tanto en sus compras como en la obtención de servicios.

3. 1. EL JUICIO ARBITRAL

Es necesario antes de iniciar el desarrollo del procedimiento arbitral que lleva a cabo la Procuraduría Federal del Consumidor, hacer una brevísima referencia al proceso arbitral

Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, definen este juicio: -
 "...como áquel que se tramita ante y por ciudadanos encargados de administrar justicia en un caso concreto, por designación de las partes interesadas, en virtud de la autorización que éstas tienen, de acuerdo con el artículo 609 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.." (24)

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ñala: "... el arbitraje es una convención que la ley reconoce y que, por cuanto implica una renuncia al conocimiento de la controversia por la autoridad judicial..". (25)

El proceso jurisdiccional y el arbitraje tienen como característica común el ser soluciones heterocompositivas del litigio, es decir, soluciones provenientes de un tercero ajeno a la relación sustancial. Pero mientras que la obligatoriedad de la solución que implica el proceso jurisdiccional deriva de la ley y de la autoridad misma del Estado, la obligatoriedad del arbitraje sólo puede tener como fundamento el acuerdo de las partes de someter determinado litigio a la solución arbitral. Asimismo, mientras la resolución final que se dicte con motivo del proceso, la sentencia, posee fuerza ejecutiva por sí misma y por tanto, podrá ser ejecutada por el juez que la haya dictado, en cambio, la resolución final dictada con motivo del arbitraje, el laudo, no posee fuerza ejecutiva por sí misma, por lo cual su ejecución sólo podrá lograrse acudiendo a un juez que la ordene. (26)

(24) De Pina Rafael y de Pina Vara, Rafael, Diccionario de Derecho, Decimotercera Edición, Editorial Porrúa, S. A., México 1985, Pág. 95.

(25) Semanario Judicial de la Federación, Suplemento de 1933, pág. 852

(26) Ovalle Favela, José, Derecho Procesal Civil, Tercera Edición, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Editorial Harla, S. A. de C. V., México 1989, pág. 350

El arbitraje a diferencia del proceso jurisdiccional tiene - como fundamento de obligatoriedad el acuerdo celebrado entre las partes para someter un determinado litigio a la decisión de los árbitros. Este acuerdo de voluntad puede asumir la -- forma de un compromiso ó cláusula compromisoria.

El compromiso es un contrato con toda la extensión de previsiones, en el que se comienza por indicar el conflicto ya -- suscitado, las partes intervinientes, el sujeto nombrado árbitro y también de una manera más o menos coincidente, las - leyes aplicables, las reglas del procedimiento, las facultades para decidir conforme a derecho o sin justificar los pun- tos resolutivos en amigable composición.

La cláusula compromisoria es una parte dentro de otro contra- to principal; suele utilizarse antes de que se manifieste el conflicto. El empleo de la cláusula es creciente con motivo de la Ley Federal de Protección al Consumidor que hace refe- rencia en particular a los llamados contratos de adhesión, - que según el artículo 4º de la misma, son aquellos cuyas - - cláusulas hayan sido aprobadas por alguna autoridad o redac- tadas unilateralmente por el proveedor, sin que la contrapar- te, pueda discutir su contenido.

El arbitraje ha alcanzado cada vez mayor importancia en nues- tra época, particularmente en el derecho internacional y en el derecho mercantil. En el derecho internacional se suele utilizar, como uno de los medios más adecuados para solucio- nar pacíficamente las controversias entre Naciones.

En México, existen algunos organismos internos que tienen en- tre sus funciones la de fungir como árbitros en aquellos con- flictos en que las partes interesadas acuerden expresamente someterles. Entre estos organismos se puede mencionar:

La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, en la que la Ley General de Instituciones de Seguros, verdaderamente obliga - al asegurado y a la aseguradora a acudir ante la Comisión, - para conciliar sus intereses y si esto no fuera posible para que voluntariamente la designen árbitro, siendo importante, destacar la circunstancia de que este tribunal arbitral ejecutó sus propias decisiones y contra sus laudos procede el - amparo (27).

Otros organismos que están facultados para sustanciar procedimientos conciliatorios y arbitrales son: La Dirección General de Derechos de Autor, en la que se observa que el laudo que emite tiene efectos de resolución definitiva y contra este únicamente procede el Amparo. La Junta de Conciliación y Arbitraje de Controversias Azucareras en la que sus laudos deberán ser resueltos en conciencia, con el auxilio de la sana crítica en caso de incumplimiento, a petición de cualesquiera de las partes se remitirá el expediente a los Tribunales Federales competentes para su resolución definitiva.(28).

Es evidente que el arbitraje mercantil nacional, ha sido de alguna manera afectado por la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el Diario Oficial, el 22 de diciembre de 1975, por cuanto su artículo 59 atribuye a la Procuraduría Federal del Consumidor, la posibilidad de erigirse en Tribunal Arbitral, se observa que esta Institución no tiene facultades para ejecutar sus decisiones, de manera que si no se cumple voluntariamente el laudo o el convenio de conciliación, se debe acudir a los tribunales ordinarios para la consiguiente ejecución, el laudo no admite más que se aclaración.

Estas hipótesis tienen la doble consecuencia de que por un lado implantan el arbitraje y por el otro, se va reduciendo el campo del arbitraje en el derecho privado.

(27) Briseño Sierra, Humberto. El arbitraje en el Derecho Mercantil, Revista de la Facultad de Derecho de México, Noms.107-108, Julio-diciembre de 1977, págs. 499-567.

(28) Idem, pág. 504.

3.2. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ARBITRAL ANTE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

En los conflictos que se dan entre proveedores y consumidores, o en reclamaciones de éstos en contra de 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 de bienes o prestación de servicios a consumidores, así mismo los arrendadores y arrendatarios de bienes destinados para habitación en el Distrito Federal, la Procuraduría Federal del Consumidor actúa como conciliador, amigable componedor y árbitro de estricto derecho, desahogándose tales reclamaciones conforme a las reglas procesales que señala el artículo 59, fracción VIII, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, mismas que a continuación se detallan:

3.2.1. QUEJAS Y RECLAMACIONES.

El procedimiento se inicia con la reclamación formulada por el consumidor ante la Procuraduría, misma que puede ser presentada en forma personal; escrita y telefónica, ante la oficina receptora que es la Dirección General de Quejas, misma que se efectúa en los siguientes términos:

Queja personal, el área receptora es el módulo de información, la persona responsable del módulo escucha al consumidor; clasifica el tipo de problema de que se trate y si es de la competencia de la Procuraduría le asigna abogado, para que éste inicie el proceso; y en caso de no serlo es canalizado el quejoso a la mesa de asesoría jurídica, en donde se orientará y derivará a la dependencia correspondiente. El abogado sostiene una breve conversación con el consumidor a efecto de conocer el tipo de problema que presenta, -

para después requerirle el original y dos copias de los documentos comprobatorios en relación con el asunto de que se trate (notas, facturas, expedidos por el proveedor). Acto seguido procede a levantar la queja, utilizando para ello un formato elaborado por la propia Procuraduría en el cual quedan consignados los datos del consumidor y del proveedor (nombre, domicilio, entidad federativa) y el motivo de la queja. Es necesario señalar que en dicho formato, se les asigna la fecha y hora a la cual deberán comparecer tanto el consumidor como el proveedor a la audiencia de comparecencia de rendición de informe a que se refiere el inciso a) de la fracción VIII, del artículo 59.

Queja escrita, el área receptora es la Oficialía de Partes, - se canaliza a la Dirección General de Quejas, quien a su vez turna el asunto al Jefe del Departamento de Quejas, y éste a su vez analiza el escrito cuidando que los documentos que se anexan prueben el dicho del quejoso. En el caso de que no exista documentación probatoria se solicita a la oficina de Verificación, realice una investigación a fin de comprobar - el dicho del quejoso, la cual se realiza en un lapso aproximado de tres días. Una vez comprobados los hechos y analizados debidamente los documentos, se citará al consumidor para el levantamiento de su queja, citando asimismo al proveedor para que rinda su informe relacionado con la reclamación presentada por el interesado.

Queja telefónica, el área receptora es la Oficina de Quejas, es atendida por los abogados del Departamento de Quejas quien una vez enterados del tipo de problema, procede a llenar un formato en el cual quedan consignados los datos del proveedor y del consumidor, así como el asunto de que se trate, indicándosele al quejoso se comunique de nueva cuenta con el abogado que lo atendió en la fecha y hora establecida para informarle el resultado de su queja. Los abogados se comunican telefónicamente con el proveedor a fin de conciliar, de lograrse el objetivo de proporcionar el bien o servicio al con

sumidor y no habiendo nada más que reclamar se dá por concluido el asunto. En el caso de no se logre la conciliación se seguirá el mismo procedimiento de la queja personal.

3.2.2. CONCILIACION

La conciliación es el acuerdo celebrado entre quienes se encuentran ante un conflicto de intereses, con el objeto de evitar un juicio o poner rápido fin a uno ya comenzado, sin correr todos los trámites que, en otro caso, serían precisos para concluirlo. En la Procuraduría la conciliación constituye un trámite previo al arbitraje.

La doctrina reconoce como equivalente jurisdiccional a la conciliación. El Lic. Cipriano Gómez Lara señala que: "La conciliación es una figura que no tiene vida propia, pues si llega a triunfar, es decir si a través de la conciliación se resuelve el litigio, entonces llegaríamos a una figura autocompositiva, y, si fracasa el intento conciliador, entonces ya una -- conciliación frustrada no vendría a ser un equivalente jurisdiccional".(29)

El procedimiento conciliatorio tiene su fundamento en el artículo 59, fracción VIII, inciso b), de la Ley que nos ocupa y de acuerdo con la estructura orgánica de la Procuraduría, corresponde a la Dirección General de Conciliación realizar esta función, la cual se realiza a través de diferentes audiencias en las que comparecen las partes con el propósito de tratar de dirimir sus controversias, mismas que a continuación se detallan:

Audiencia de comparecencia de rendición de informe. La Dirección General de Conciliación notifica personalmente al proveedor, haciéndole de su conocimiento el motivo de la queja, por este conducto se le requiere para que comparezca a rendir un informe por escrito sobre los hechos motivo de la reclamación.

Si del informe del proveedor se infiere que éste está dispuesto a satisfacer la reclamación del consumidor, previa comprobación del cumplimiento, se dá por concluido el caso. De no haber quedado satisfecha la reclamación del consumidor se cita a éste y al proveedor a una audiencia de conciliación.

El artículo 59, fracción VIII, inciso a), señala un plazo de cinco días hábiles para la presentación de este informe, sin embargo en la practica este plazo vence en la fecha señalada para esta audiencia.

En la mencionada fracción no se especifican las consecuencias de la omisión del proveedor de no presentar su informe por escrito de la reclamación, sin embargo en la práctica si no se cumple con este requisito, se imponen al proveedor las medidas de apremio que establece el artículo 66 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Audiencia de Conciliación. Esta audiencia tiene por objeto exhortar a las partes a dirimir equitativamente y voluntariamente su controversia, de la cual se levanta acta, sea cual fuere el resultado de la misma, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 59, fracción VIII, inciso b) de la ley que nos ocupa.

El procedimiento conciliatorio ante la Procuraduría puede concluir en dos formas: Con el acuerdo conciliatorio de las partes, materializado en un convenio suscrito ante la Procuraduría. Con fundamento en el inciso e) de la fracción VIII, del artículo 59, a falta de cumplimiento voluntario de lo convenido en la conciliación, el interesado podrá acudir a los tribunales competentes para reclamar "la ejecución" del convenio. Esta disposición convierte claramente al convenio conciliatorio celebrado ante la Procuraduría en un título ejecutivo, con el cual el interesado puede iniciar un juicio ejecutivo y es

un supuesto de la vía de apremio, a través de la cual se puede lograr la ejecución coactiva del convenio, sin necesidad de un proceso de conocimiento previo.

La falta de conciliación puede conducir a su vez, a un proceso arbitral ante la propia Procuraduría, en caso de que las partes estén de acuerdo en designarla como árbitro, o bien, a falta de compromiso arbitral, a un proceso ante los tribunales competentes, en caso de que alguna de las partes decida acudir a éstos.

Además, en la práctica la Dirección General de Conciliación, con fundamento en el artículo 65, de la ley de la materia, requiere al proveedor exhiba la prueba documental que acredite que se dió cumplimiento a lo acordado, y para tal efecto, esta autoridad señala día y hora para que las partes comparezcan a manifestar si se ha dado cumplimiento al convenio. Apercibiendo a la parte proveedora, que en caso de no comparecer o de no exhibir la documental que acredite que dió cumplimiento, será acreedor a multa que esa Dirección fija, en forma discrecional tomando en cuenta el monto de lo reclamado por el consumidor, siendo equivalente a 100 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal y las demás medidas de apremio que señala el multicitado artículo 66.

La Ley Federal de Protección al Consumidor, prevee algunas causales que impiden la conciliación de las partes, estableciendo las medidas a seguir, misma que a continuación se hace mención:

Ausencia del consumidor a la audiencia de conciliación. En caso de que la parte consumidora no asista el día y hora señalados para la audiencia de conciliación, se tendrá por desistida de su reclamación y no podrá presentar otra ante la propia Procuraduría por los mismos hechos y respecto del mismo pro-

veedor, sin perjuicio de hacer valer sus derechos en otra vía, salvo que justifique dentro de los diez días hábiles siguientes a la celebración de la misma, la causa de inasistencia, - en cuyo caso se citará de nueva cuenta por una sola vez a - - otra audiencia de conciliación. (30)

En el caso de que el consumidor y proveedor asistiesen a la - audiencia de conciliación y no se lograra ésta, la autoridad los invitará a que de común acuerdo la designen árbitro, sea en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho, a elección de los mismos. (31)

Si el proveedor no asiste a la audiencia de conciliación, pero si el consumidor, esta autoridad analizará los hechos motivo de la reclamación para determinar si implican posible violación a la Ley Federal de Protección al Consumidor, en el caso de que se concluya respecto de la inexistencia de posible violación, se dictará resolución, dejando a salvo los derechos del proveedor y consumidor, para que los ejercite ante la jurisdicción ordinaria. De inferirse la existencia de una posible violación, se dará al consumidor y proveedor un término - 10 días hábiles comunes a ambos para que rindan pruebas y -- formulen alegatos, hecho lo cual en un lapso que no excederá de 15 días hábiles, con base a las circunstancias, pruebas y otros elementos de juicio, determinará si existió o no violación y dictará la resolución administrativa que proceda, dejando a salvo los derechos de proveedor y consumidor, según - sea el caso, para que los ejercite ante la jurisdicción ordinaria. (32)

Por último, para concluir con el tema de la conciliación, se exponen algunas consideraciones personales: La Ley Federal - de Protección al Consumidor en su artículo 59, fracción VIII, prevé el procedimiento conciliatorio, con la finalidad de que el consumidor pueda resolver sus reclamaciones, en cambio - -

-
- 30) Artículo 59, Fracción VIII, inciso b), Segundo Párrafo de la Ley Federal de Protección al Consumidor.
 31) Artículo 59, Fracción VIII, inciso c), de la Ley Federal del Consumidor.
 32) Art. 59, Fracción VIII, Inciso d) Ley F. del Consumidor.

cuando el conflicto es en contra del consumidor, el proveedor no tiene que agotar la instancia conciliatoria en ningún caso y puede acudir, sin mayor trámite a los Tribunales Ordinarios, ya que estos documentan sus operaciones en títulos de crédito los cuales son considerados títulos ejecutivos, tramitando al efecto el juicio ejecutivo mercantil.

Para el consumidor, el medio más eficaz para satisfacer sus pretensiones se encuentra en el procedimiento conciliatorio y en el arbitraje, ante la Procuraduría Federal del Consumidor. Pero la eficacia de estos dos medios reside, en la aceptación voluntaria del proveedor ya sea del convenio conciliatorio o ya sea del compromiso arbitral. En el caso de que el proveedor se niegue a llegar a un acuerdo, el consumidor, podrá formular su demanda ante los Tribunales Federales o Locales.

El procedimiento conciliatorio que realiza la Procuraduría, se lleva a cabo a través de diversas comparecencias de las partes, con el objeto de conciliar intereses. estas son: audiencia de rendición de informe, audiencia de conciliación y comparecencia de las partes para verificar si se ha dado cumplimiento al convenio, en la practica el proveedor dolosamente no comparece a las audiencias, por lo que éstas tienen que diferirse prolongando el período conciliatorio. Se propone que la conciliación se realice en una sola instancia, con el objeto de lograr mayor celeridad en el procedimiento, ya que esta autoridad, tratando de obtener la satisfacción de las pretensiones del consumidor, cita a las partes a cuantas audiencias de conciliación considera necesarias, ocasionando el retraso del proceso, ya que ésta cita a las partes de nueva cuenta cuando la carga de trabajo lo permite.

3.2.3. ARBITRAJE EN AMIGABLE COMPOSICION

Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, definen a la amigable composición: "Arreglo de un conflicto de intereses existentes entre particulares de acuerdo con el leal saber y entender de amigables componedores designados al efecto por los interesados. El amigable componedor no ejerce función jurisdiccional, porque, al contrario del árbitro, no está llamado a aplicar el derecho, sino a decidir la cuestión que le ha sido sometida de acuerdo con lo que estime, en conciencia, justo, dadas las circunstancias del caso". (33)

Por otro lado, el Lic. Cipriano Gómez Lara, coloca a la amigable composición en una posición intermedia entre la auto-composición y la heterocomposición, ello obedece a que surge de un pacto por el cual las partes admiten acudir a la opinión de un tercero, pero esta opinión, la del amigable componedor, no es aún vinculatoria ni obligada para los contendientes y, por ello, el amigable componedor sólo podrá procurar avenirlos, es decir, hacerlos que lleguen a un pacto de transacción, a un desistimiento o a un allanamiento. Lo que le da fuerza a la opinión de este tercero, es la propia voluntad de las partes para acatarla o no. (34).

La Ley Federal de Protección al Consumidor en su artículo 59, Fracción VIII, inciso c), segundo párrafo dispone: "En amigable composición se fijarán las cuestiones que deberán ser objeto de arbitraje y la Procuraduría resolverá en conciencia y a buena fe guardada, sin sujeción a reglas legales, pero observando las formalidades esenciales del procedimiento. La Procuraduría tendrá la facultad de allegarse todos los elementos de prueba que juzgue necesarios para resolver las cuestiones que se le hayan sometido en arbitraje. La resolución correspondiente sólo admitirá aclaración de la misma."

33) De Pina, Rafael y De Pina Vara Rafael, Diccionario de Derecho, Decimo Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 1985, pág. 76
 34) Gómez Lara Cipriano, Teoría General del Proceso, UNAM, México 1983, Pág. 41.

De acuerdo con la estructura orgánica de la Procuraduría, corresponde a la Dirección General de Arbitraje, hacer constar el compromiso arbitral que celebran las partes y substanciar por todos sus trámites los juicios arbitrales, mismo que se realiza en los siguientes términos:

Comparecen las partes, ante esta autoridad, manifestando que han celebrado convenio que pone fin a su controversia y que se someten a la competencia de la Procuraduría y la designan arbitro en amigable composición, solicitando que la resolución que se dicte a propósito de dicho convenio se eleve a la categoría de laudo arbitral y de cosa juzgada, aceptando observar lo dispuesto por el artículo 59, fracción VIII, inciso e), el cual señala: "Los reconocimientos de los proveedores de obligaciones a su cargo y los ofrecimientos para cumplirlas, formulados ante la Procuraduría Federal del Consumidor, que consten por escrito y sean aceptados por el consumidor, obligan de pleno derecho. Los laudos que dicte la Procuraduría traen aparejada ejecución, la que podrá promoverse ante los tribunales competentes.

Esta autoridad certifica la comparecencia de las partes, - acepta la designación de amigable componedor que los interesados le confieren a esta Procuraduría, atento a lo dispuesto por los artículos 57 y 59 fracción VIII, inciso b), c) y e) de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Aprueba el convenio por no contener cláusula contraria a la moral y a las buenas costumbres, condenándose a las partes al cumplimiento del mismo con efectos de laudo ejecutoriado.

Además, se requiere a la parte proveedora para que exhiba la prueba documental que acredite que dió cumplimiento al convenio y para tal efecto se señala nueva fecha, con fundamento en lo previsto por el artículo 65 de la ley de la materia.

3.2.4. EL JUICIO ARBITRAL DE ESTRICTO DERECHO

La Ley Federal de Protección al Consumidor señala: "En el juicio arbitral de estricto derecho las partes formularán compromiso, en el que fijarán igualmente las reglas del procedimiento que convencionalmente establezcan, en el que se aplicará supletoriamente el Código de Comercio y, a falta de disposición en dicho Código, el ordenamiento procesal civil local -- aplicable".

El arbitraje que realiza la Procuraduría Federal del Consumidor surge de un convenio, aún cuando en algún caso se habla de compromiso, por lo que atañe al procedimiento, la ley de la materia establece que será supletorio el Código de Comercio, de aplicación en toda la república, esto viene siendo la fuente principal, sin embargo éste no regula específicamente el procedimiento arbitral, conforme la fracción II del artículo 1052, que se refiere específicamente al arbitraje, las partes indispensables del proceso son: la demanda, la contestación y prueba cuando esta proceda. El artículo 1051, establece de aplicación supletoria los códigos de procedimientos civiles locales

El arbitraje de estricto derecho, en la Ciudad de México, Distrito Federal, se efectúa en la Dirección General del Arbitraje; conforme a las reglas del procedimiento que convencionalmente fijan las partes, pero como es muy difícil que haya acuerdo en este sentido, esta autoridad establece las reglas del procedimiento a las que las partes acuerdan sujetarse

El procedimiento arbitral de estricto derecho, se realiza a través de: a) Audiencia de Compromiso arbitral, b) Audiencia de Contestación a la demanda, excepciones, ofrecimiento de pruebas y admisión de las mismas; c) Audiencia de desahogo de pruebas; d) Alegatos y conclusiones, y, e) Comparecencia de las partes para verificar si se ha dado cumplimiento al convenio.

Audiencia de Compromiso Arbitral. Misma que se hace constar - en acta que al efecto se levanta; la que contiene lugar, hora y fecha en que tiene verificativo, certificándose legalmente la comparecencia de las partes, acreditándose y reconociéndose la personalidad de éstos. Manifestando en este acto el ne gocio que desean someter a este juicio.

En uso de la palabra los comparecientes manifiestan su voluntad de ratificar la designación de árbitro de estricto derecho a la Procuraduría, aceptando la aplicación de la Ley Federal de Protección al Consumidor preferentemente y adoptando - como código supletorio para el procedimiento arbitral el Código de Comercio y a falta de disposición en dicho ordenamiento, con fundamento en el artículo 1051 del precitado cuerpo de le yes, se aplicará el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en especial el capítulo relativo al juicio ordinario, aceptando observar las siguientes reglas del proce dimiento:

Se obligan las partes a que tanto la demanda, como las demás promociones que se produzcan, se presentarán ante la Oficina de Partes de la Dirección General del Arbitraje, salvo - la contestación a la demanda, excepciones, ofrecimiento de - pruebas y admisión de las mismas, en la inteligencia de que las promociones deberán estar escritas en máquina o letra de imprenta y las copias legibles, en caso contrario, se tendrán por no presentadas.

Para el efecto de precisar las pretensiones del consumidor, se le concede un término de cinco días hábiles, para que por escrito presente su demanda con la salvedad de que no podrá ejercitar nuevas pretensiones diversas de las que contiene - el negocio que se sometió al arbitraje, debiendo acompañar a la misma, el poder con que acredite su personalidad en caso de comparecer en nombre de otro, así como una copia del -

escrito de demanda y dos de los documentos exhibidos como base de su acción, para el caso de que el consumidor no presente su demanda en tiempo, se dá por terminado el arbitraje y se ordena el archivo del expediente, dejando a salvo los derechos de los interesados.

Al presentar documentos originales, ya sea al formular la demanda, al ofrecer pruebas o en cualquier momento procesal, se deberá adjuntar fotocopia legible de los mismos, con el objeto de que se devuelvan los originales previo cotejo y certificación que se haga con las fotocopias exhibidas para que éstas últimas se agreguen a los autos.

Cuando los documentos base de la acción o que prueben algún hecho en relación a las cuestiones controvertidas, se encuentren redactadas en idioma extranjero, deberá acompañarse la traducción correspondiente, realizada por perito debidamente autorizado, por autoridad legalmente facultada para ello, con lo que se dará vista a la contraria para que en un término de tres días, manifieste lo que a su derecho convenga, en caso de no hacer manifestación alguna o estuviera de acuerdo con la traducción, se tendrá por bien hecha la misma, en caso contrario, se faculta al árbitro para que nombre un traductor cuyos honorarios serán a cargo de ambos contendientes.

Si la demanda fuera obscura o irregular, se previene a la actora por una sola vez, para que en tres días subsane cualquier anomalía y en caso de no hacerlo, se tendrá por no presentada y se dará por terminado el arbitraje.

Si alguna de las partes no comparece a la hora señalada para la celebración de las audiencias que deban tener verificativo en el curso del procedimiento, se les tendrá por no presentadas, perdiendo el derecho de intervenir en la diligencia de que se trate, aunque lleguen una vez iniciadas éstas.

El árbitro en cualquier fase del procedimiento, puede dictar los proveídos necesarios para subsanar las omisiones en el mismo, con la finalidad de regularizarlo, facultando las partes al árbitro para que en todo momento decrete las diligencias necesarias para mejor proveer.

Audiencia de contestación a la demanda, excepciones, ofrecimiento de pruebas y admisión de las mismas. Una vez recibida la demanda esta autoridad emite resolución, admitiéndola si está formulada en tiempo y forma, ordenando correr traslado a la proveedora, señalando día y hora para que tenga lugar la audiencia de contestación a la demanda, excepciones, ofrecimiento de pruebas y admisión de las mismas.

Contestación a la demanda.- El proveedor deberá contestar la demanda por escrito, de la cual se hace entrega a la actora una copia simple.

En caso de que no comparezca la demanda y por tanto no producirá la contestación correspondiente, se hará la declaración de rebeldía de ley, sin que medie petición de parte, dando como resultado que se tengan por confesados los hechos de la demanda, aplicando en lo sucesivo, lo dispuesto por el artículo 1078 del Código de Comercio y supletoriamente el Título IX del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, además si la actora o la demandada no comparecen a la audiencia antes señalada u omiten ofrecer pruebas, se declarará perdido su derecho para ofrecerlas con posterioridad a dicha diligencia, aún cuando se hayan presentado por Oficialía de Partes.

En esta audiencia se examinan los autos y concretamente las cuestiones relativas a la legitimación procesal, sin perjuicio de que los litigantes puedan impugnar cuando estimen que les

asiste la razón, si es subsanable se resolverá de inmediato - lo conducente, en caso contrario, se dará por terminado el - arbitraje, así mismo, se examinará la regularidad de la con- testación a la demanda y de contener algún defecto, se hará saber a la proveedora para que lo subsane.

Excepciones.- En esta audiencia se resuelven las excepciones de falta de personalidad, litispendencia y conexidad, dándose vista a la contraria en el mismo momento, renunciando a - lo dispuesto por el artículo 1379 del Código de Comercio, el cual establece que: "Las excepciones dilatorias deberán oponerse simultáneamente en el preciso término de tres días".

Cuando dos o más personas ejerciten una misma acción u opongan una misma excepción, designarán un representante común - de entre ellos mismos, lo que harán en esta audiencia, a menos que ya se haya nombrado con anterioridad, quien tendrá - las mismas facultades como si litigara por su propio derecho, excepto para transigir, si no se ponen de acuerdo, el árbi- tro la designará.

Ofrecimiento de pruebas.- Se efectúa en esta audiencia, me- diante escrito de cada parte, las que deberán relacionarse - con cada uno de los puntos controvertidos y conforme a los - términos de los demás incisos de las reglas del procedimiento, sin que proceda ampliación de dicho periodo ni término extra- ordinario de pruebas, renunciando a lo dispuesto por los ar- tículos 1206, 1207 y 1384 del Código de Comercio.

En tal virtud, transcurrido el momento procesal de ofrecimien- to de pruebas, no podrán las partes ofrecer ninguna, sino solo aquellas que tengan el carácter de supervenientes.

Para el efecto de objetar las pruebas ofrecidas y admitidas, - se hará por escrito dentro del término de tres días hábiles, -

contados a partir del siguiente a aquel en que tenga verificativo dicha diligencia.

Son admisibles todos los medios de prueba permitidos por la ley, que produzcan convicción en relación a los hechos controvertidos:

Prueba confesional. Unicamente podrá proponerse en esta audiencia, para lo cual se deberá adjuntar el pliego de posiciones correspondiente, con el apercibimiento de que de no hacerlo, se desechará de plano dicha prueba, sin que proceda recurso alguno en contra del auto que así lo determine y su desahogo se llevará a cabo en el día y hora que para tal efecto se señale, renunciando a lo previsto por los artículos 1214 y 1232 fracción I, del Código de Comercio.

Se declara confeso a quien sin causa justificada deja de comparecer a absolver posiciones a la primera citación y que aún cuando se presente cerrado el pliego de posiciones, se agregará a los autos, para el esclarecimiento de la causa planteada.

Sin que medie petición de parte interesada, se declara confeso a quien no comparezca a absolver posiciones sin justa causa, - haciendo efectivo el apercibimiento que se hubiere decretado.

Prueba Testimonial.- Se puede ofrecer como testigos a todas las personas que tengan conocimiento de los hechos que las mismas traten de demostrar, renunciando a lo dispuesto en las fracciones VI, VII, IX del artículo 1262, así como el 1266 del Código de Comercio.

Al interpretar la disposición anterior, se desprende que si pueden ser testigos: "Fracción VI. Los parientes por consanguinidad dentro del cuarto grado y por afinidad dentro del segundo; VII. Un cónyuge a favor de otro; y, IX. Los que vivan a expensas o sueldo del que los presenta, artículo 1262". Por otro lado el artículo 1266, sobre los hechos probados por -- confesión judicial podrá el que los haya confesado rendir -- prueba de testigos.

El árbitro está facultado para limitar el número de testigos en forma prudencial. La parte que ofrece la prueba testimonial, se obliga a presentar a sus testigos, sin ser obligatorio la presentación de interrogatorio por escrito, por lo que renuncian a lo dispuesto por los artículos 1263, 1264 y 1265 del Código de Comercio. Estos ordenamientos contienen disposiciones para el examen de testigos con sujeción a interrogatorios.

Las tachas de testigos se hará por escrito, dentro del término de tres días posteriores a la celebración de la audiencia de recepción de pruebas. Estando conformes las partes en renunciar a los términos que establece el artículo 1314 del Código de Comercio.

Prueba Pericial.— Para el desahogo de esta prueba, las partes se sujetan a lo dispuesto en el Libro Quinto, Título Primero, Capítulo XV del Código de Comercio o en caso de existir cuestiones no previstas por este, se estará a lo ordenado en la Sección IV, Título VI del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en la inteligencia de que el oferente de la prueba está obligado a proporcionar en nombre del perito y a exhibir el pliego que contenga los puntos sobre los que versará la misma, así como a presentarlo para la aceptación y protesto del cargo.

En caso de que ninguna de las partes presentasen a su perito dentro del término concedido, la Dirección General de Arbitraje, designará perito único para el desahogo de dicha prueba.

Los peritos que se designen en el curso del procedimiento, deberán comparecer ante la Dirección General de Arbitraje a aceptar y protestar el cargo que se les confiera y que asimismo, están obligados a presentarse a ratificar el contenido y firma de los dictámenes que emitan; pero cuando se trate de peritos adscritos a ésta Institución, quedarán eximidos del cumplimiento de dichas obligaciones.

Audiencia de desahogo de pruebas.- A esta audiencia comparecen los interesados a absolver posiciones, previo apercibimiento para el caso de que dejen de comparecer, se les declarará confesos de las posiciones que se califiquen de legales, desahogándose las pruebas ofrecidas conforme a derecho y que ya se han admitido en la audiencia de contestación a la demanda, excepciones, ofrecimiento de pruebas y admisión de las mismas.

Alegatos y conclusiones.- Concluido el desahogo de las pruebas, se concede un término de 24 horas para que por escrito se formulen alegatos y conclusiones.

El único recurso admisible durante la secuela del procedimiento es el de REVOCACION, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 59, fracción VIII, inciso c), párrafo final de la Ley Federal de Protección al Consumidor, mismo que se interpone por escrito, dentro de las 24 horas siguientes a la notificación del auto impugnado y el cual será resuelto por la propia Dirección General de Arbitraje.

Las partes facultan a la Procuraduría para que una vez que se dicte el laudo arbitral y se les haya notificado a las mismas, se señale día y hora a efecto de que comparezca a manifestar si se ha dado cumplimiento con lo expresamente ordenado en el mismo, estando conforme las partes en que en el supuesto de que de no asistir a dicha diligencia, se impongan los medios de apremio previstos en el artículo 66 de la Ley Federal de Protección al Consumidor y de persistir - el incumplimiento, lo señalados en el artículo 86 de la ley de referencia.

Las notificaciones se rigen conforme a lo dispuesto por las reglas establecidas en el Libro Quinto, Título I, Capítulo IV, del Código de Comercio y de no estar comprendido algún caso especial dentro de éste, se aplicara lo dispuesto en - el título II, Capítulo V, del Código Adjetivo para el Distrito Federal. Con la salvedad de que el emplazamiento o citación para la audiencia de contestación a la demanda, ex-cepciones, ofrecimiento de pruebas y admisión de las mismas, se realiza con una anticipación de cuando menos cinco días hábiles.

En el compromiso arbitral las partes otorgan su consentimiento para que la reconvención únicamente proceda cuando se oponga en vía de compensación, o bien cuando se haya pactado en el compromiso su procedencia.

Cuando se ha admitido la demanda y practicado el emplazamiento, el actor podrá desistirse de la instancia pero se requerirá el consentimiento del demandado para dar por terminado el árbitraje, sin que proceda pago alguno por daños y perjuicios ni costas, aún tratándose del desistimiento de la acción en caso de no otorgarse el consentimiento señalado anterior-mente, el procedimiento continuará en todas sus fases.

Si el proveedor al contestar la demanda se allana a la misma, o bien el consumidor manifiesta su conformidad con dicha contestación, se citará a las partes para oír el laudo correspondiente.

Para el caso de que no exista promoción por ninguna de las partes, dentro del término de 90 días naturales, cualquiera que sea el estado del juicio, se declarará oficiosamente la caducidad de la instancia, salvo cuando se les haya citado para oír el laudo correspondiente.

El árbitro puede imponer los medios de apremio en términos del artículo 66 de la ley de la materia, durante el procedimiento para el efecto de dar celeridad al mismo y para que las audiencias que se celebren no se interrumpan, desechando de plano los incidentes que tiendan a ello, manteniendo la igualdad entre las partes, evitando disgresiones y rechazando las promociones que únicamente traten de retardar el procedimiento, además los árbitros están autorizados para que tomen las medidas necesarias para mantener el orden entre las partes y de que estas guarden respeto y consideración al árbitro.

Cabe destacar que el procedimiento arbitral de estricto derecho en la Procuraduría, no contiene un procedimiento expreso, la ley es omisa en este sentido, por lo que se realizó la investigación en la Dirección del Arbitraje, obteniéndose la forma en que se realiza este procedimiento, que es el que se ha descrito teniendo como característica el ser un juicio por audiencias.

Es necesario que la Ley en cuestión, autorice a la Procuraduría para que esta elabore un procedimiento en el juicio arbitral de estricto derecho, para evitar el problema de supletoriedad, como es sabido la fuente principal en esta materia es el Código de Comercio y este no contempla reglas específicas para el arbitraje, sino que remite al Código de Procedimientos Civiles, este último contempla disposiciones para el arbitraje celebrado entre particulares, por lo que la Procuraduría aplica específicamente el capítulo relativo al juicio ordinario, es por ello que se propone que se estatuya un procedimiento sumario en la Ley Federal de Protección al Consumidor.

C A P I T U L O 4

4.1. E L L A U D O

El laudo es la resolución de los jueces árbitros sobre el fondo de la cuestión que se les haya sometido por las partes interesadas, dictada en el procedimiento seguido al efecto. El laudo es, una verdadera y propia sentencia, tanto por su contenido como por sus efectos. (35)

Los árbitros deben resolver de acuerdo con las reglas de derecho vigente, a no ser que en el compromiso, se les encomiende fallar de acuerdo a la equidad, sin necesidad de fundar su laudo en normas expresas de derecho vigente, es decir que actúen como amigables componedores. (36)

El laudo debe ser emitido por escrito, en cualquiera de los dos casos, puesto que el artículo 632 del Código de Procedimientos, señala: "Notificado el laudo, se pasarán los autos al juez ordinario para su ejecución".

Pero ante la posibilidad de que la Procuraduría dicte un laudo en conciencia, de amigable composición, se considera que deben ser laudos debidamente fundados y motivados, al respecto, el Licenciado Briseño Sierra menciona: " la diferencia que en México resulta de un laudo sin motivación, ni fundamentación y otro apegado a derecho, es que en el primer caso resulta imposible alegar violaciones a las llamadas garantías individuales, de manera, que salvo infracción a las reglas de procedimiento, en el control de amparo no podrían analizarse los puntos resolutivos que fueron dictados " (37)

-
- 35 De Pina, Rafael y De Pina Vara Rafael, Diccionario de Derecho. Decimotercera Edición.- Editorial Porrúa, S. A., México 1985, Pág. 331.
- 36 Ovalle Favela, José, Derecho Procesal Civil, Tercera Edición, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Editorial María, S.A. de C. V., México 1989, Pág. 354.
- 37) Briseño Sierra, Humberto, El Arbitraje Mercantil, en México,

Con fundamento en los criterios anotados, se considera que el laudo que emite la Procuraduría Federal del Consumidor, me refiero al dictado en estricto derecho, es semejante a la sentencia del órgano jurisdiccional ordinario. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en numerosas ejecutorias afirma que el laudo se reduce a una obra de lógica jurídica, equiparable a los considerandos de una sentencia, los cuales sólo tienen valor como preparación del acto de voluntad.

No obstante, la estructura del laudo coincide con la estructura de la sentencia pronunciada por la jurisdicción ordinaria, en uno y otro caso existen argumentaciones, premisas y conclusiones, la forma externa puede ser idéntica, ya que contienen una serie de párrafos denominados resultandos, considerandos y finalmente la decisión propiamente dicha, contenida en los puntos resolutivos. Ahora bien, los puntos resolutivos con que culmina el laudo no son afirmaciones científicas, ni proposiciones puramente teóricas, tienen una finalidad y un sentido práctico, no se concretan a comprobar lo que es, no se ciñen a reflejar la realidad presente, sino que establece lo que debe ser.

Las partes no le han pedido al árbitro una opinión con validez o con eficacia puramente teóricas, no han solicitado de él la elaboración de razonamientos que conduzcan tan sólo a una conclusión científica, sino que han acudido al procedimiento arbitral para lograr la decisión obligatoria de un caso controvertido.

Por otro lado, a los árbitros se les denomina jueces (artículos 623, 629, 631 a 634 del Código de Procedimientos Civiles), al procedimiento correspondiente se le llama juicio (Artículos, 220, 609, 612, 616, 617 y 633). aunque, para distinguirla de las resoluciones equivalentes pronunciadas por los jueces ordinarios, se le da con mayor precisión, el nombre del laudo, (Artículo 533, 625, 627 y 632).

La materia, la forma, la finalidad y los efectos del procedimiento y del laudo arbitral son semejantes (en ocasiones -- idénticos) a los del procedimiento y de la sentencia dictada por la justicia ordinaria.

Y de conformidad con el artículo 59, fracción VIII, inciso e), de la Ley Federal de Protección al Consumidor, el laudo arbitral trae aparejada ejecución, la que podrá promoverse ante el órgano jurisdiccional ordinario. Por lo que se considera que al laudo de estricto derecho que emite la Procuraduría Federal del Consumidor se le reconoce valor de sentencia judicial.

Podemos señalar que la naturaleza jurídica del laudo, es señalar la terminación de la actividad de las partes dentro del proceso, es decir, que después de plantear las partes a la Procuraduría los puntos sobre los que versa su controversia, de acreditar los hechos con las pruebas que consideren idóneas y de demostrarle la aplicabilidad de la norma abstracta por ellos invocada, al caso concreto, han agotado su actividad necesaria para la consecución del fin que persiguen, o sea que se declaren los intereses protegidos por el derecho objetivo.

4.2. LOS LAUDOS EMITIDOS POR LA PROCURADURIA FEDERAL DEL DEL CONSUMIDOR.

Como es sabido, al comprometer al arbitraje de la Procuraduría un asunto, ésta queda obligada a tramitar y resolver -- con exacto apego a las reglas del derecho, así como a establecer una amigable composición.

El laudo es la resolución que pone fin a un conflicto, en los términos del compromiso y que es emitida por esta autoridad, a través de la Dirección General del Arbitraje y aún -- cuando la ley no lo dice, debe contener todos los requisitos formales que a las sentencias atribuyen la ley y la doctrina.

Laudo en amigable composición. Esta resolución se decide con forme a la conciencia y a la equidad, sin sujeción a las prescripciones y ritualidades de la ley, pero observando las formalidades esenciales del procedimiento, teniendo facultades -- para allegarse todos los elementos de prueba que juzgue necesarios para resolver las cuestiones que se le hayan sometido al arbitraje (38)

Contra el laudo en amigable composición, no procede ningún recurso sino solo la aclaración del mismo, con fundamento en el artículo 59, inciso c), segundo párrafo de la ley Federal de Protección al Consumidor.

En relación con la disposición de la ley que nos ocupa, de que sólo procede la aclaración del laudo; los licenciados Rafael -- de Pina y Rafael de Pina Vara definen a la aclaración de sentencia como la " Facultad conferida a las partes para pedirla y potestad del juez ejercida para aclarar algún concepto o suplir cualquier omisión de la sentencia con referencia a algún punto discutido en el litigio " (39)

38) Artículo 59, Fracción VIII, inciso c), segundo párrafo, de la Ley Federal de Protección al Copnsumidor.

39) De Pina, Rafael, y De Pina Vara Rafael, Diccionario de Derecho, Decimotercera Edición, Editorial Porrúa, S. A. de - C. V., México 1985, pág. 43.

La aclaración, no es un verdadero y propio recurso, pues, en este caso no se trata de impugnar el laudo, sino de conseguir su aclaración. Es factible que al dictarse el laudo se cometan errores, como son una redacción confusa, una determinación incompleta o una actuación irregular o inclusive puede ser un error numérico, en consecuencia la llamada aclaración, es no sólo la explicación de algo confuso, la corrección del error, es específicamente el numérico, sino también la adición de faltantes y la regulación de la forma.

En aplicación supletoria del propio artículo 84, ya que la ley Federal de Protección al Consumidor es omisa en este sentido, estas aclaraciones podrán hacerse dentro del día siguiente al de la notificación y a diferencia del proceso ordinario la aclaración no procede de oficio.

Laudo en estricto derecho. Para la decisión del negocio que se ha sometido a arbitraje de estricto derecho, la Procuraduría debe resolver "según las reglas del derecho", como lo expresa el artículo 628 de la Ley Procesal. Es decir, admitir todas las pruebas que sean legalmente aceptables, desahogarlas con sujeción a la ley, valorarlas según las reglas que esta prescribe, pronunciando una resolución que sea clara, precisa, completa y congruente con las pretensiones oportunamente deducidas y aplicar la norma sustantiva adecuada, interpretándola correctamente, a los hechos notorios, a los admitidos por ambos litigantes y a los probados de modo pleno.

Cuando el árbitro tiene que apegarse a derecho, serán aplicables las directrices que se marcan desde la Constitución, para la resolución de los conflictos privados. El artículo 14 constitucional expresa que la sentencia definitiva debe ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de esta se fundará en los principios generales del derecho; el artículo 19 del Código Civil señala que las controversias de este

orden deben resolverse conforme a la letra de la ley o a su interpretación jurídica, y a falta de ley conforme a los principios generales de derecho. Además la ley Federal de Protección al Consumidor señala como normas supletorias al Código de Comercio y el Código de Procedimientos Civiles

La estructura del laudo en estricto derecho, emitido por la Procuraduría Federal del Consumidor, coincide con la estructura de la sentencia pronunciada por la jurisdicción ordinaria, misma que consta de una serie de párrafos denominados resultados, considerandos y finalmente la decisión contenida en los puntos resolutivos. Ahora bien, los puntos resolutivos con que culmina el laudo dice lo que debe ser, pero, además dice lo que esta autoridad ordena que sea.

Puede concluirse que el procedimiento arbitral de estricto derecho, es un verdadero proceso, no solo equiparable al juicio tramitado ante los jueces ordinarios, sino idéntico sustancialmente, ya que la forma, la finalidad y los efectos del procedimiento y del laudo arbitral de estricto derecho son semejantes, en ocasiones idénticos a los del procedimiento y de la sentencia dictada por la justicia ordinaria.

El artículo 10. de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, declara que "corresponde a los tribunales de justicia la facultad de aplicar las leyes en asuntos civiles y penales....", es decir, corresponde de la función jurisdiccional. Añade el artículo 2º que "la facultad a que se refiere el artículo anterior se ejerce:....V. por los árbitros (40)

La Suprema Corte de Justicia dice que " aunque los árbitros sean verdaderos jueces de derecho, y sus resoluciones produzcan la excepción de cosa juzgada, sin embargo, carecen de imperio para hacer cumplir sus determinaciones, atributo sin el cual no pueden considerarse como autoridades de orden público" (41)

40) Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común, del Distrito Federal, Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, Editor. Porrúa, S. A. 32 a. Edición, México, 1966.

41) Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXXII, Pág. 451.

Con fundamento en los criterios señalados, se considera que la Procuraduría, en su actuación de árbitro de estricto derecho, cuenta con la función jurisdiccional que le otorga la Ley Orgánica mencionada, además de que realiza una actuación pública, ya que no se puede afirmar que tiene el carácter de simple particular, ni que realiza actos puramente -- privados, ya que es un órgano del Estado con funciones de -- autoridad.

El mismo alto Tribunal reconoce que los árbitros tienen la facultad de resolver los conflictos jurídicos que las partes someten a su consideración, y esas resoluciones tienen toda la fuerza de sentencia definitiva.

A pesar de que la Procuraduría Federal del Consumidor realiza la función jurisdiccional, es un órgano del Estado con funciones de autoridad, con facultades para señalar medidas de apremio, no obstante ello, carece de imperio para ejecutar -- lo juzgado, situación que originó el tema del presente trabajo de tesis y que se seguirá desarrollando.

Los laudos que emite la Procuraduría en su actuación de árbitro de estricto derecho, no admitirán recurso alguno si así lo disponen las partes, con fundamento en el artículo 59, -- fracción VIII, inciso c), último párrafo. Por lo anterior -- se infiere que para que las partes pudieran promover algún -- medio de impugnación se tiene que acudir a una segunda etapa procesal ante los Tribunales comunes.

Al respecto, el Licenciado Briseño Sierra señala: "en México, no existe más recurso ordinario que abra una segunda etapa -- procesal que la apelación, de manera que el laudo impugnabile será llevado en esta vía ante los Tribunales comunes, y sólo después que éstos hayan resuelto el recurso, se podrá pensar en el amparo, el cual es factible aún en el supuesto de re--

nuncia a la apelación, si se dan dos condiciones: a) que el laudo sea condenatorio, porque sólo así cabra acudir al Juez común solicitando su ejecución; y b) que el Tribunal Superior niegue o conceda en apelación la ejecución, para entender que el procedimiento ordinario ha quedado clausurado.(42).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostiene que no procede el amparo contra laudos emitidos por árbitros a quienes nombran individuos particulares, y que sólo procede contra la decisión que ordena cumplir la sentencia arbitral, -- pues para que ésta entrañe un acto de autoridad, "es preciso que el órgano estatal correspondiente la invista de imperio, elevándola a la categoría de acto jurisdiccional"(43).

Puede concluirse que el laudo arbitral de estricto derecho -- constituye una verdadera sentencia, no sólo equiparable a la sentencia emitida por los jueces, sino identificada sustancialmente con ésta, correspondiéndole la facultad de hacer justicia, en otras palabras la facultad jurisdiccional, siendo necesario que se le otorguen a la Procuraduría facultades de ejecución, con el objeto de que los consumidores con laudo condenatorio favorable, no tengan que acudir al juez común para que se cumplimente éste.

También se considera que contra el laudo debe de proceder la apelación y el amparo porque este es dictado por una autoridad, reconocida por la propia ley de la materia, siendo innecesario que se acuda al Juez común para que éste invista de imperio, si este tiene la categoría de acto jurisdiccional.

42) Briseño Sierra Humberto, El Arbitraje Mercantil en México.
 43) Semanario Judicial, Tomo II, Pág. 922, Tomo XXVI, Pág. 236,
 Compilación Tesis 124, Pág. 287

4.3. EJECUCION DEL LAUDO

Mediante la ejecución, se supone un desacato de parte del - obligado al laudo, al sentido de la resolución dictada, se hecha a andar la maquinaria estatal para que, inclusive, - a través del uso de la fuerza pública se imponga el sentido de la resolución, aún en contra de la voluntad del obligado.

El licenciado Cipriano Gómez Lara señala: "en términos generales debe entenderse por ejecución la materialización de lo ordenado por el tribunal a efecto de que tenga cumplimiento en la realidad". (44)

En concordancia con lo anterior, El Licenciado Briseño Sierra manifiesta "inicialmente hay que distinguir la naturaleza de la resolución arbitral, porque los efectos son distintos según se trate de un laudo constitutivo, de otro declarativo o de uno condenatorio. La ejecución es propia, tan solo de los condenatorios, sin olvidar que los otros pueden tener consecuencias mercantiles y administrativas, como sería la cancelación de los contratos; actos o documentos. Por lo que respecta al laudo condenatorio, también se debe hacer una separación entre prestaciones de dar, de hacer y de no hacer, pues la coacción sólo es aplicable al primer caso, ya que es bien sabido que las obligaciones de hacer y de no hacer que queden incumplidas se revierten en la indemnización de daños y perjuicios que significa nuevamente una prestación de dar". (45)

Como la Procuraduría Federal del Consumidor, carece de facultades para ejecutar sus laudos, incumbe al Órgano Jurisdiccional ordinario, con fundamento en el artículo 59, fracción - - VIII inciso e) de la Ley de la materia y el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, mismos que se reformaron y adicionaron por decreto de fecha 12 de enero de 1988, para quedar como sigue:

44) Gómez Lara, Cipriano, ob. cit. pp.34.

45) Briseño Sierra, Humberto.- Ob. Cit. pp. 42

Los convenios que las partes celebran ante la Procuraduría Federal del Consumidor, así como los laudos que emita la misma, motivarán ejecución, si el interesado no intentare la vía de apremio, con fundamento en el artículo 444 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Asimismo, el artículo 500 del citado ordenamiento, señala que procede la vía de apremio a instancia de parte, en la ejecución de convenios celebrados ante la Procuraduría Federal del Consumidor.

La ejecución de las sentencias arbitrales, de los convenios celebrados ante la Procuraduría y de los laudos dictados por ésta, se hará por el juez competente designado por las partes, o en su defecto, por el juez del lugar del juicio. (Artículo 504 del Código de Procedimientos Civiles).

En concordancia con lo anterior, la Ley Federal de Protección al Consumidor en su artículo 59, fracción VIII, inciso e), señala que los laudos traen aparejada ejecución, misma que puede promoverse ante los tribunales competentes en forma inmediata en la vía de apremio o en el juicio ejecutivo a elección del interesado.

De lo anterior se deduce que el juez competente para la ejecución de los laudos es el designado en el compromiso, o el juez del lugar del juicio, en todo lo demás se establece que la ejecución de los laudos son susceptibles de la doble vía o procedimiento, la del juicio ejecutivo y/o la de apremio. Pero debe tenerse presente que según el artículo 446 del Código de Procedimientos Civiles, la ejecución no puede despacharse sino por cantidad líquida y si el título ejecutivo o las diligencias preparatorias determinan una cantidad líquida en parte, por ella se decretará la ejecución, reservando los derechos del promovente por el resto.

Cuando el consumidor ha obtenido un laudo favorable y existe el incumplimiento por parte del proveedor, la ley señala una doble vía, la del juicio ejecutivo y la vía de apremio, debiendo aclararse que conforme el artículo 104 Constitucional, por tratarse de una materia federal, el fuero natural son los Tribunales de la Federación que en su primera instancia se denominan Juzgados de Distrito y en la Segunda Tribunales Unitarios de Circuito, existiendo la facultad concurrente de los juzgados civiles (no hay mercantiles especiales) si las partes, sobre todo el actor así lo exigen.

El Artículo 444 del Código de Procedimientos Civiles, concede al ejecutante dos procedimientos, la vía de apremio o el juicio ejecutivo. El juicio ejecutivo, en el caso -- que nos ocupa, se basa en un convenio que las partes celebran ante la Procuraduría Federal del Consumidor, así como los laudos que ésta emite

El juicio ejecutivo, se ha calificado como: "un proceso - en el que está alterado el orden normal de las etapas, ya que primero se ejecuta y después se conoce" (46). Para que pueda haber juicio ejecutivo es necesario que exista - un título ejecutivo, que en este caso sería el laudo que emite la Procuraduría Federal del Consumidor, que es un -- elemento preconstitutivo de prueba, que deja una evidencia que permite al juez despachar una ejecución, la cual tendrá el carácter de provisional, porque dependerá de lo que diga la sentencia que, en este juicio ejecutivo, va a calificar la procedencia y la fundamentación de la ejecución.

El artículo 500 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, nos habla de la vía de apremio a instancia de parte, siempre que se trate de la ejecución de - una sentencia o de ejecución de convenios celebrados ante la Procuraduría Federal del Consumidor y de los laudos que esta autoridad dicta.

46) Ob. Cit. pp. 36 pág. 374

El vocablo apremio viene de apremiar, urgir, forzar a alguien a que haga algo. El apremio judicial "...es la actividad destinada a hacer efectivo coactivamente el mandato contenido en una resolución del juez o tribunal, que es desove-
decida por el destinatario.." (47). La via de apremio, es pues, el procedimiento para llevar a cabo la ejecución forzada de las sentencias mediante el procedimiento de embargo y remate.

4.4. HOMOLOGACION DEL LAUDO

En un sentido amplio, la homologación implica la aprobación judicial de un acto jurídico que no había adquirido toda su eficacia jurídica antes de ser homologado (48).

En este sentido el licenciado Briseño Sierra opina: " en México no es necesaria la homologación, que no debe confundirse con el auto de exequendo, el que si se dicta lo mismo tratándose de una resolución extranjera que de una nacional" (49).

Es importante mencionar que este término no es utilizado ni por la jurisprudencia, ni por la legislación mexicana, solo lo emplea la doctrina procesal.

Sobre la ejecutabilidad de los laudos, la Suprema Corte de Justicia se ha pronunciado en los términos siguientes; "... los jueces, al presentarseles un laudo arbitral para su ejecución, tiene la obligación de aceptar el elemento lógico que, con autorización de la Ley Procesal, les proporciona el árbitro constituido por la voluntad de las partes, pudiendo rechazar ese elemento lógico sólo cuando haya en juego y resulten violados preceptos que irrefragablemente deben observarse.." (50)

47) De pina y de Pina Vara, op. cit. pp. 35 pág.94.

48) Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo IV E-H, Editorial Porrúa, S. A. pág.

49) Briseño Sierra, Humerto.- Ob Cit pp.42, pág.554

50) Semanario Judicial de la Federación, Suplemento 1933, Pág.856.

En concordancia con lo anterior, el licenciado Toral Moreno, considera que "... el juez ordinario puede y debe rehusarse a ejecutar la decisión arbitral en las siguientes situaciones: cuando el negocio sobre el que versa el laudo no está claro e inequívocamente precisado en el compromiso, (artículo 616 del Código de Procedimientos Civiles). Cabe añadirse todas aquellas hipótesis de violación a los derechos fundamentales de acción y defensa, pues si bien el arbitraje implica una renuncia a la competencia de los jueces ordinarios, no lo es, en cambio, a los derechos fundamentales del proceso, a lo que se suele denominar las "formalidades esenciales del procedimiento...". (51).

En base a los criterios señalados, se infiere que el laudo - que emite la Procuraduría Federal del Consumidor, no requiere la aprobación del órgano jurisdiccional ordinario, ya -- que la Ley Federal de Protección al Consumidor en su artículo 59, fracción VIII, inciso e); y, la Ley Adjetiva Civil - en los artículos 500 y 504, precisan que los convenios y laudos celebrados ante la Procuraduría, "traen aparejada ejecución, la que podrá promoverse ante los tribunales competentes en forma inmediata en la vía de apremio o en el juicio ejecutivo a elección del interesado ".

Es conveniente reflexionar en el sentido de que los ordenamientos mencionados señalan que las resoluciones de la Procuraduría, traen aparejada ejecución, se considera que al incurrirse los convenios y al arbitraje en amigable composición se, se considera que se violan los derechos fundamentales -- de acción y defensa, ya que estos no están debidamente fundamentados ni motivados

51) Toral Moreno, José "El arbitraje y el Juicio de Amparo". Jus, México, número 154, octubre-diciembre 1957.

4.5. DATOS ESTADISTICOS DE LAS RESOLUCIONES DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

De acuerdo a los datos proporcionados por la Dirección General de Organización, Programación e Informática, la Procuraduría - en el lapso comprendido de 1976 a 1987, atendió un total de -- 11'667,231 quejas presentadas por el consumidor, de las cuales 4'123,581, corresponden a reclamaciones y denuncias presentadas en forma personal, telefónica y escritas, a las que se les proporcionó asesoría jurídica con el objeto de determinar su procedencia y canalizandose a las Dependencias correspondientes.

En la etapa Conciliatoria se atendieron un total de 7'543,650 asuntos, de los cuales se resolvieron con convenio conciliatorio 2'116,650, del resto 4'884,300 no se llevó a ninguna conciliación dejando a salvo los derechos de las partes para acudir a primera instancia, quedando en la mayoría de los casos los consumidores en estado de indefensión. En el caso de los asuntos que se resolvieron favorablemente éstos tendrán que acudir ante los jueces ordinarios para hacer cumplir el convenio conciliatorio.

En relación al procedimiento arbitral en el que esta implícito que las partes se sometan voluntariamente a la competencia de la Procuraduría, en once años, que es el lapso que se tomó de muestra, únicamente se emitieron 542,700 laudos, resultando que el número de asuntos que se atendieron es inferior a los resultados de la etapa conciliatoria, por lo que se considera que no es tan brillante la intervención de esta autoridad en la etapa arbitral. Además de que este procedimiento únicamente se lleva a cabo en las oficinas centrales de la Procuraduría, ya que no se efectúa en las Delegaciones Políticas del Distrito Federal y menos aún en las Delegaciones Foráneas.

Las causas que motivan que no se acuda al procedimiento arbitral, es porque los proveedores sabedores de que al someterse al arbitraje de esta autoridad los obligaría a cumplir con sus obligaciones eluden celebrar el compromiso arbitral, dejando al consumidor indefenso ante los abusos e incumplimiento de éste, ya que si no se logra el cumplimiento en esta etapa, el consumidor tiene que promover un procedimiento ordinario lento y costoso, es por ello que se proponen diversas reformas y adiciones a la ley Federal de Protección al Consumidor, para que ésta esté en posibilidades de cumplir con el cometido para el que fue creada.

4.6. DESVENTAJAS DE QUE EL ORGANO JURISDICCIONAL ORDINARIO EJECUTE LOS LAUDOS QUE EMITE LA PROCURADURIA.

Como es sabido, los juzgados civiles son los encargados de ejecutar los laudos de la Procuraduría Federal del Consumidor, pero éstos cuentan con una carga de trabajo abundante, si la Procuraduría pudiera ejecutar sus laudos sin acudir a esta instancia, se lograría mayor prontitud en la impartición de justicia

Para el consumidor, acudir a los tribunales comunes, implica gastos, debido a que tienen que contratar los servicios de un especialista, para que los asesore, con la consiguiente pérdida de tiempo, ya que como no se cuenta con un título ejecutivo éstos tienen que tramitar un juicio ordinario lento y costoso

Lo anterior constituye a nuestro juicio, una carga excesiva para el consumidor, a quien se le obliga a iniciar un nuevo juicio, para hacer valer derechos que ya le fueron reconocidos en el laudo emitido por la Procuraduría.

Por lo que se propone que se dote a la Procuraduría Federal del Consumidor de plena jurisdicción, de tal manera -- que sus laudos puedan constituir derechos, y dejen de ser meras resoluciones declarativas.

Que se estatuya en la Ley Federal de Protección al Consumidor, un procedimiento sumario en que sea la misma Procuraduría la que conozca del incumplimiento de sus resoluciones, independientemente de la aplicación de las medidas de apremio y las sanciones que la Ley señala para aquella parte -- que se muestre reacia al cumplimiento de lo fallado.

Se considera que el efectivo cumplimiento de los laudos de la Procuraduría Federal del Consumidor, es esencial para -- que la debida impartición de justicia en materia de protección al consumidor no se vea empañada en ningún sentido.

Para el órgano jurisdiccional ordinario, en el que cada día aumenta la carga de trabajo, sería de gran ayuda, no tener que ejecutar los laudos que emite la Procuraduría y esto -- coadyuvaría a que en ambos organismos fuese más ágil la impartición de justicia, debido a la disminución de asuntos que se iniciarían y se concluirían totalmente en la Procuraduría Federal del Consumidor.

4.7. EFICACIA JURIDICA DEL LAUDO DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

Cuando se falta al cumplimiento voluntario de lo convenido en el laudo arbitral, el interesado deberá acudir a la jurisdicción ordinaria para su cumplimiento, de acuerdo con el artículo 632 del Código de Procedimientos Civiles.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación manifiesta que: "El laudo solo puede reputarse como una obra de lógica jurídica que es acogida por el Estado, si se realiza en las materias y formas permitidas por la ley. El laudo es como los considerandos de la sentencia, en la que el elemento lógico no tiene más valor que el de preparación del acto de voluntad, con el cual el juez formule la voluntad de la ley, que es en lo que consiste el acto jurisdiccional de la sentencia. Esta preparación lógica no es, por sí misma, acto jurisdiccional, sino en cuanto se realiza por un órgano del Estado. El árbitro carece de imperio, puesto que no puede examinar coactivamente testigos, ni practicar inspecciones oculares, etc., y sus laudos son actos privados puesto que provienen de particulares y son ejecutivos sólo cuando los órganos del Estado han añadido a la materia lógica del laudo la materia jurisdiccional de una sentencia. La función jurisdiccional compete al Estado y no puede ser conferida sino a los órganos del mismo; pero obrar en calidad de órgano del Estado significa perseguir con la propia voluntad, intereses públicos, lo que evidentemente no hacen las partes cuando comprometen en árbitros sus cuestiones, puesto que entonces persiguen fines exclusivamente privados, de modo que las relaciones entre las mismas partes y el árbitro son privadas y el laudo es juicio privado y no sentencia, y estando desprovisto, por lo mismo, del elemento jurisdiccional de un fallo judicial, no es ejecutable, sino hasta que le preste su autoridad algún órgano del Estado que lo mande cumplir". (52)

De acuerdo a los criterios apuntados se deduce que el laudo no tiene eficacia jurídica ya que requiere del auxilio del Juez - Ordinario para tener plena validez.

Se infiere que el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y la Ejecutoria de la Suprema Corte, se refieren al arbitraje privado, en el que las partes confían la decisión de sus conflictos a uno o más particulares, en el que el árbitro no es funcionario del Estado, ni tiene jurisdicción y las facultades que este usa derivan de la voluntad de las partes -

La Procuraduría Federal del Consumidor, en su actuación de árbitro, también deriva de la voluntad de las partes para la decisión de sus conflictos, pero la Ley de la materia, obliga a a los consumidores a dirimir sus diferencias en esta Institución y considera a ésta como un órgano del Estado que persigue intereses públicos, debido a que se incluye dentro de la rama de Derecho Social, teniendo como finalidad la impartición de - justicia, apoyando a los más desprotegidos en el consumo.

Se considera una incongruencia el hecho de que la Ley Federal de Protección al Consumidor, señale en su artículo 59, fracción VIII, inciso e) que, a falta de cumplimiento voluntario del laudo el interesado deba acudir al juez ordinario para su ejecución, puesto que la Procuraduría no es un particular, es un órgano del Estado con funciones de autoridad, sus facultades derivan de una Ley Federal, cumple la voluntad de la ley al actuar como árbitro y al formular sus laudos. Además puede examinar coactivamente testigos, puede realizar inspecciones oculares, esta facultada para usar medios de apremio como las multas, realiza clausuras, solicita el auxilio de la fuerza pública

Se considera que para la plena eficacia del laudo, no basta - con indicar que el laudo es un título ejecutivo, en el que -- procede la vía de apremio y/o la ejecutiva, en la jurisdicción ordinaria, sino que la propia Procuraduría ejecute sus resoluciones.

4.8. NECESIDAD DE QUE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR EJECUTE SUS PROPIOS LAUDOS.

El tratamiento procesal final, entre los conflictos que se dan entre proveedores y consumidores, existe una clara desigualdad ya que el proveedor que generalmente documenta sus operaciones en títulos de crédito, puede utilizar directamente, sin agotar el procedimiento ante la Procuraduría, el juicio ejecutivo mercantil, de carácter sumario y extremadamente rápido, su duración hasta sentencia de remate no excede, regularmente de un mes, este juicio se encuentra afectado por una considerable reducción de posibilidades defensivas, tres días para contestar la demanda y limitación de excepciones, para la parte demandada, a la que se niega la oportunidad de un juicio ordinario -- posterior.

Para el consumidor, en cambio, los medios más eficaces para lograr sus pretensiones, se encuentra en el procedimiento conciliatorio y en el arbitraje, ambos ante la Procuraduría Federal del Consumidor. Sin embargo, debe advertirse que la eficacia de estos dos medios reside en última instancia; en la aceptación voluntaria del proveedor, ya sea del convenio conciliatorio o ya del laudo arbitral.

En el caso de que el proveedor, aún compareciendo a la audiencia conciliatoria, se niegue a llegar a un acuerdo conciliatorio, y además no acepte someterse al arbitraje, el consumidor, deberá formular su demanda ante la jurisdicción ordinaria, pero la clase de juicio que debe intentar en su caso no es, regularmente, el ejecutivo, sino el juicio ordinario.

En el caso de que el consumidor obtenga convenio conciliatorio favorable o laudo arbitral favorable, estos traen aparejada ejecución, la que podrá promoverse ante los tribunales com

petentes en la vía de apremio o en el juicio ejecutivo a elección del interesado. Pero si se toman en cuenta los datos estadísticos de la Procuraduría, en el sentido de que las personas de escasos recursos son las que con mayor frecuencia acuden con ésta autoridad para la solución de sus conflictos, es claro que al tener que acudir al órgano jurisdiccional ordinario, origina desencanto, ya que se ven precisados a contratar los servicios de un abogado para que trámite el juicio ejecutivo, derivando problemas económicos, pérdida de tiempo, etc.

Es claro que si se desea reducir esta desigualdad de posibilidades y no dejar en forma considerable la eficacia de la ley a la voluntad del proveedor y a la eventual intervención de la Secretaría de Comercio a través de la imposición de multas, deberá establecerse un procedimiento sencillo, breve y eficaz para sustanciar las pretensiones de los consumidores. Es por ello que propongo que la Ley Federal de Protección al Consumidor otorgue facultades de ejecución a esta institución, con los siguientes fundamentos:

La Procuraduría Federal del Consumidor es un órgano Centralizado de la Administración Pública, como se describió en el --capítulo 2, esta Dependencia cuenta con una estructura orgánica y funciones equiparables a un organismo centralizado de la administración Pública, ya que el Procurador debe mantener informado al Presidente de la República sobre los avances de --los trabajos de la institución y proporcionar los datos necesarios para la redacción del informe presidencial, además somete al Presidente de la República los proyectos de leyes, decretos, reglamentos y acuerdos que estime convenientes para --el eficaz funcionamiento de la Procuraduría, por lo anterior, se infiere que si ésta, fuera un organismo descentralizado a quien debería rendir sería a la cabeza del Sector que en este caso sería la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y no sucede est .

Asimismo, para que fuese un organismo descentralizado, tendría que tener una fuente de ingresos propia, como en el caso de PEMEX, CFE, IMSS, INFONAVIT, etc., de este elemento carece la Procuraduría. Además la ley señala que el procurador aprobará el presupuesto anual de egresos que depende de las asignaciones del Gobierno Federal.

Además a la Procuraduría se le atribuye la representación de los intereses de la población consumidora, la denuncia de prácticas monopolistas, se le otorgan funciones jurisdiccionales y procesales. (dada su importancia se tratará por separado), actuar como amigable componedor entre proveedores y consumidores, mediante reglas del arbitraje muy elaboradas y muy concretas y pormenorizadas, puede dictar medidas de apremio, imponer multas y acudir al auxilio de la fuerza pública, todo esto no se puede atribuir a un organismo descentralizado, si en cambio a un órgano centralizado de la administración pública.

Es importante destacar, a manera de ejemplo, el caso de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, que tiene a su cargo fungir como árbitro para solucionar conflictos en materia de seguros, pudiendo ejecutar los laudos que emite, en la que se observa como cierta estructuración legal puede ofrecer soluciones eficaces para problemas que en otros son arduos y pertenecientes al mismo campo del arbitraje mercantil.

Para concluir, la coacción material esta autorizada en todas las legislaciones para los funcionarios públicos y la Procuraduría Federal del Consumidor lo es.

A continuación se expone el problema de la facultad Jurisdiccional de la Procuraduría que ha ocasionado controversias entre distinguidos procesalistas.

4.9 FUNCION JURISDICCIONAL DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

El licenciado Cipriano Gómez Lara define a la jurisdicción como " la función soberana del estado, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia mediante la aplicación de una ley general a ese caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo ". Es evidente que la Procuraduría, es un órgano del estado que realiza una serie de actos encaminados a la solución de una controversia mediante la aplicación de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Etimológicamente la palabra jurisdicción significa "decir el derecho" (52) lo que realiza la Procuraduría en la emisión de sus laudos.

Sin embargo, existen criterios en contra de la función jurisdicción de la Procuraduría, por considerarse que se violan los artículos 13, 49, 94 y 104 de la Constitución General de la República, pasando a desarrollar estas disposiciones legales

El artículo 13 Constitucional establece: " nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales ". El Licenciado Cipriano Gómez Lara señala en relación a la jurisdicción especial " que la expresión planteada por el constituyente no es acertada, porque lo que se quiso significar, prohibiéndolos, fueron los tribunales extraordinarios y que la jurisdicción especializada tiene su razón de existencia en una división del trabajo, por lo cual, a medida que el grupo social se desenvuelve o desarrolla, surgen tribunales del trabajo, administrativos, de orden federal, local, etc.". (53)

El artículo 49 Constitucional. Al reunirse en dos poderes, - el judicial y el ejecutivo en una sola corporación y órgano. La división de funciones, no puede tener hoy en día un sentido

52) Gómez Lara Cipriano, Teoría General del Proceso, UNAM, pág. 117.
53) Ibid. pág. 118.

radical, porque presenta múltiples excepciones y derogaciones. La actividad del Estado "No puede limitarse a sólo tres funciones que serían legislar, administrar y juzgar: La realidad es que no es exacto que cada poder se limite a las funciones que tradicionalmente le corresponden, sino que invaden -- funciones que en cierta medida le son ajenas, el poder ejecutivo, está exageradamente desorbitado, e invade con mucha frecuencia funciones de tipo legislativo y también funciones de tipo jurisdiccional. También es verdad que el poder legislativo y el poder judicial, actúan en esferas que no son las que tradicionalmente les corresponden, pero, en menor medida que como lo hace el poder ejecutivo, porque este tiene el control político y el control económico.

Diversos órganos que pertenecen disciplinariamente y económica al poder ejecutivo, realizan funciones jurisdiccionales, - los casos más evidentes en nuestro sistema jurídico, son los de las juntas de conciliación y arbitraje, que son tribunales del derecho del trabajo, así como el Tribunal Fiscal de la Federación, y en el Distrito Federal, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

El artículo 94 Constitucional, en cuanto se estuviera agregando un Tribunal mas, al Poder Judicial de la Federación, de -- los que dicha norma indica (Suprema Corte de justicia, Tribunales Colegiados y Unitarios, Juzgados de Distrito).

Existen tribunales que no pertenecen al Poder Judicial, y que evidentemente desarrollan funciones jurisdiccionales, tribunales fiscales, administrativos, del trabajo , el Tribunal Contencioso Administrativo en el Distrito Federal.

El artículo 104. En cuanto que la atribución de esas facultades jurisdiccionales de la Procuraduría Federal del Consumidor atentan contra el principio de la jurisdicción concurrente -- del mencionado precepto constitucional.

La jurisdicción concurrente es un fenómeno de atribución competencial simultánea o concurrente, a favor de autoridades judiciales federales y de autoridades locales. Tradicionalmente los conflictos mercantiles han sido considerados dentro de las controversias sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales que sólo afectan intereses particulares, previstos en la fracción I del artículo 104 de la Constitución. De esta clase de controversias pueden conocer, a elección del actor, tanto los tribunales federales como los locales, se trata de conflictos en los que se produce la denominada "jurisdicción concurrente o alternativa". El hecho de que el artículo 10, de la ley declare que sus disposiciones son de "orden público e interés social", ha suscitado dudas sobre si aún en los conflictos sobre aplicación de la Ley Federal de Protección al Consumidor procede la "jurisdicción concurrente". Nosotros pensamos que: independientemente de que la ley se atribuya carácter de orden público e interés social, para poder determinar si se trata de conflictos en los que procede la jurisdicción concurrente, es necesario considerar la naturaleza misma del conflicto, y más exactamente, el carácter de las partes que intervienen en él. De este modo, cuando en un conflicto sólo participen uno o varios consumidores; por sí mismos o a través de representantes privados, y uno o varios proveedores privados o del sector paraestatal, tal conflicto afectará, por regla, sólo intereses particulares y, en consecuencia, podrán conocer de él, tanto los tribunales federales como los locales. En cambio cuando la Procuraduría decida asumir la representación judicial de uno o varios consumidores determinados por considerar que la solución que pueda darse al caso planteado, llegare a trascender al tratamiento de intereses colectivos, el conflicto sólo podrá ser sometido a los tribunales federales, como lo prevé expresamente la parte final del artículo 58 de la ley en cuestión.

Con fundamento en los criterios anteriormente anotados en el sentido de que existen órganos pertenecientes disciplinariamente al poder ejecutivo que realizan funciones jurisdiccionales, y que éstos tienen su razón de existencia motivada por una división de trabajo especializada, ya que ha medida que la sociedad se desarrolla exige cambios en la administración de justicia, los casos más evidentes son: el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo que surgen por reformas al Artículo 104 Constitucional que sirven de base para la existencia Constitucional de los Tribunales Administrativos en nuestro país. Este dispositivo legal establece "...Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones..." (54)

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal desde la publicación de su ley el 17 de marzo de 1971, surge a la vida jurídica acorde con el artículo 104, Frac. I, de la Constitución, como un órgano jurisdiccional desligado de la administración activa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos. También las legislaturas de los Estados han estado creando nuevos Tribunales de esta naturaleza. (55)

En los Estados de Guerrero, Yucatán, Edo. de México, Querétaro, Baja California y Veracruz se han creado Tribunales de lo Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción, teniendo potestad para ejecutar sus resoluciones, a través de la aplicación de multas, el uso de la fuerza pública, la destitución de servidores públicos responsables o de otros instrumentos que la legislación consagra. (55)

Asimismo, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, tiene plena autonomía para dictar sus fallos y con fundamento en el Art. 617, de la Ley Federal del Trabajo, el Presidente de la Junta tiene la obligación de ejecutar los laudos dictados por el Pleno y por las Juntas Especiales.

54) Reforma al Artículo 104 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación.

55) Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año II, Número 5, Julio-septiembre 1989.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

De la misma forma en que fueron instituidos, creados y formados los diferentes órganos jurisdiccionales, que hemos mencionado, los cuales están funcionando y aplicando un concepto de justicia y equidad para la sociedad emitiendo resoluciones ejecutables por dichas instituciones, de esta misma forma es necesario otorgársele facultades de ejecución propias a la Procuraduría Federal del Consumidor, ya que en base al desarrollo realizado de diversos conceptos constitucionales se concluye que la Procuraduría cuenta con funciones jurisdiccionales, no invadiendo la competencia del órgano jurisdiccional ordinario y éste se ve complementado y reforzado. para lograr lo anterior se proponen reformas a la Ley Federal de Protección al Consumidor

4.10 PROPUESTAS DE REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 59, FRACCIÓN VIII.

En base a las consideraciones señaladas anteriormente, se propone que el procedimiento se celebre en los siguientes términos:

1. Recepción de la queja y reclamaciones, señalada en el artículo 59, fracción VIII, inciso a).- En relación a la obligación del proveedor de rendir un informe por escrito sobre los hechos controvertidos dentro del plazo de cinco días hábiles, se sugiere que la ley que nos ocupa señale que éste, se presente ante la Dirección General de Quejas, ya que es esta la que determina la Procedencia de la reclamación, lográndose celeridad en los conflictos, y disminución de carga en la Dirección General de Conciliación.

2. Conciliación Artículo 59, fracción VIII, incisos b) y c) Se propone que la conciliación se realice en una sola audiencia,

3.- Arbitro en Amigable composición, (Artículo 59, Fracción VIII, inciso b), segundo párrafo). Se propone que la ley la excluya, porque es necesario que esta autoridad resuelva con estricto apego a derecho.

4.- Juicio Arbitral de estricto derecho, (Artículo 59, fracción VIII, inciso c) párrafo primero, tercero y cuarto). Es fundamental que la ley que nos ocupa, faculte a la Procuraduría para que establezca un procedimiento sencillo, al cual las partes deban sujetarse, para evitar problemas de supletoriedad. Así mismo que sea obligatorio que las partes se sometan a este juicio.

5.- Laudos de la Procuraduría (Artículo 59, Fracción VIII, inciso e). Se Propone que esta autoridad únicamente emita laudos con estricto apego al derecho, es decir que excluyan los laudos que se emiten conforme a la conciencia y a la equidad, sin sujeción a las prescripciones y ritualidades de la ley.

6.- Ejecución del laudo (Artículo 59, fracción VIII, inciso e). Se propone que la Ley, faculte a la Procuraduría para que ejecute sus laudos, estableciendo un procedimiento sencillo, debiendo señalarse el plazo en que se dará cumplimiento al laudo.

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

PRIMERA: La Procuraduría Federal del Consumidor es una derivación del Ombudsman Sueco, mismo que instituyó el Ombudsman de los Consumidores, en 1971, con el propósito de tutelar a los débiles en el consumo. Entre las facultades que la Ley le otorga a la Procuraduría varias se aproximan a la figura del Ombudsman.

SEGUNDA: La Procuraduría Federal del Consumidor, surge en 1976 fue creada con el propósito de que exista una intervención activa del gobierno para vigilar la observancia de la Ley Federal de Protección al Consumidor, e imponer sanciones en caso de violaciones a la misma.

TERCERA: La Ley Federal de Protección al Consumidor ha sufrido reformas y adiciones con el propósito de aumentar su eficacia, se considera que estas no han sido suficientes, ya -- que es necesario que la ley otorgue a la Procuraduría facultades para ejecutar sus laudos.

CUARTA: La ley de la materia define a la Procuraduría como órgano descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Se concluye que en cuanto a las características de que es una autoridad y que tiene personalidad jurídica es indudable ya que así lo establece la Ley, pero en cuanto a que es un órgano descentralizado, diferimos, consideramos que es un órgano centralizado de la administración pública.

QUINTA: La estructura Orgánica y las funciones de la Procuraduría, son semejantes a las de un Organó Centralizado de la Administración Pública.

- SEXTA: La Procuraduría, tiene a su cargo actuar como Conciliador, amigable componedor y árbitro de estricto derecho. Se propone que la conciliación se realice en una sola instancia, con el objeto de lograr mayor celeridad en el procedimiento.
- SEPTIMA: Se propone que el arbitraje que esta Procuraduría, -- realiza, se efectúe a través del juicio arbitral de estricto derecho, además de que sea obligatorio y que se excluya el arbitraje en amigable composición.
- OCTAVA: Se propone que la Ley de la materia faculte a la Procuraduría para que esta elabore el procedimiento arbitral de estricto derecho, al que se sometan las partes en conflicto, lo anterior para evitar problemas de supletoriedad.
- NOVENA: Es necesario que se faculte a la Procuraduría para que esta ejecute sus laudos, tomando en consideración que la coacción material corresponde a los funcionarios Públicos y la Procuraduría lo es.
- DECIMA: La Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, tiene facultades jurisdiccionales, y con ello no invade la competencia del órgano jurisdiccional ordinario.
- DECIMA PRIMERA.. Los laudos que emiten árbitros particulares, la legislación les ha reconocido valor de sentencia judicial, con mayor razón al laudo que dicta un órgano de la Administración Pública como lo es la Procuraduría.

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

1. Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto "LA EJECUCION DE LAS SENTENCIAS ARBITRALES EN MEXICO", Boletín del - Instituto de Derecho Comparado en México, Año XI, Núm. 32, mayo-agosto de 1958
2. Barrera Graf, Jorge "La Ley Federal de Protección al Consumidor", Jurídica, México No. 8, Julio de 1976.
3. Briseño Sierra, Humberto "El Arbitraje Mercantil en México", T. XXVII, Núms. 107 y 108, Julio-diciembre de 1977.
4. Cervantes Montenegro, Joaquín El cumplimiento de las Sentencias que emite el Tribunal fiscal de la Federación, T 822, Vol X, México 1988.
5. De Pina Rafael y De Pina Vara, Rafael Diccionario de Derecho, Decima Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 1985.
6. Fix-Zamudio, Héctor La Protección Procesal de los Derechos Humanos ante las Jurisdicciones Nacionales, Editorial Cinitas, S. A. Publicaciones de la UNAM, 1982.
7. Fix-Zamudio, Héctor Posibilidad del Ombudsman en Latinoamérica, La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la Institución del Ombudsman en Suecia, UNAM, México, 1986.
8. Gómez Lara, Cipriano Teoría General del Proceso, UNAM, - 1983.
9. Mac'Dermont, Niall La Institución del Ombudsman, Revista de la Comisión Internacional de Juristas, Ginebra, Núms. 20-21, Junio-diciembre de 1978
10. Ovalle Favela, José Derecho Procesal Civil, Tercera Edición, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Editorial Harla, S. A. de C. V., México 1989.

- | | | |
|-----|----------------------------------|---|
| 11. | Rowat C. Donald | El Ombudsman, El Defensor del Ciudadano. Traducción de Eduardo L. - Suárez, México, Fondo de Cultura Económica, 1973. |
| 12. | Sánchez Cordero Davila, Jorge A. | La Protección del Consumidor en el Derecho del Mercado, Libro del -- Cincuentenario del Código Civil. - México, UNAM, 1978. |
| 13. | Siqueiros, José Luis | Reconocimiento y Ejecución de los Laudos Extranjeros en la República Mexicana, Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Año 1, Núm. 1, 1977. |
| 14. | Torral Moreno, Jesús | El Arbitraje y el Juicio de Amparo, JUS, México Núm. 154, Octubre- Diciembre de 1957. |
| 15. | Villanueva, Rogelio | Aspectos de la Ley Federal de Protección al consumidor, Revista de Investigaciones, México, Año 1, - Núm. 1, 1977. |

REVISTAS :

Revista Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año II, V 5, Julio-Septiembre 1989.

DICCIONARIOS:

Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV, E-H-, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, S. A. 1970

LEGISLACION CONSULTADA:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código de Comercio 5a. Edición 1987, Editorial Teocalli.

Código de Procedimientos Civiles, para el Distrito Federal, Editorial Porrúa, S. A.