

## ALGUNOS PROBLEMAS PROCESALES DE LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN MÉXICO \*

SUMARIO: 1. *Introducción.* 2. *Los antecedentes.* 3. *Orientaciones, estructura y contenido de la Ley Federal de Protección al Consumidor.* 4. *Algunos problemas procesales.* a) *La Procuraduría Federal del Consumidor.* b) *El procedimiento conciliatorio.* c) *El proceso arbitral.* d) *El proceso ante los tribunales.*

### 1. *Introducción*

En esta comunicación nos proponemos, en primer término, dar una breve noticia acerca de las orientaciones, estructura y contenido de la Ley Federal de Protección al Consumidor de México, de 19 de diciembre de 1975, la cual entró en vigor el 5 de febrero de 1976.<sup>1</sup> Como no es nuestro propósito formular un análisis detallado de las normas sustantivas contenidas en la ley mexicana,<sup>2</sup> la información concerniente a estos temas será expuesta en la forma más sintetizada posible, en los apartados 2 y 3 de este trabajo.

En segundo término, intentaremos abordar, en el apartado 4 de esta comunicación, algunos de los diversos problemas procesales que la ley mexicana plantea, particularmente en relación a la naturaleza y atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor; el carácter y el alcance del procedimiento conciliatorio ante la citada Procuraduría, previsto en la propia ley; el arbitraje a cargo de dicha entidad; la competencia de los tribunales para

\* Este trabajo fue presentado como comunicación en las VI Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal, celebradas en la ciudad de Valencia, Venezuela, del 6 al 12 de agosto de 1978.

<sup>1</sup> Esta Ley fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de diciembre de 1975. Cfr. nuestra reseña publicada en *Derecho de la Integración*, (Revista jurídica latinoamericana), Buenos Aires, vol. IX, Núm. 21, marzo de 1976, pp. 229-31, y en *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, México, UNAM, Núm. 16, octubre-diciembre de 1975, pp. 517-521.

<sup>2</sup> Para este objeto, puede verse el excelente trabajo de Jorge Barrera Graf, "La Ley de Protección al Consumidor", en *Juridica*, México, Universidad Iberoamericana, Núm. 8, julio de 1976 pp. 179-232. También puede consultarse el trabajo de Benjamín Flores Barroeta, "La Ley Federal de Protección al Consumidor a la luz de las nuevas orientaciones del derecho", en *Revista de Derecho Notarial*, México, Núm. 66, marzo de 1977, pp. 113-130. Tenemos noticia, además, de que en breve aparecerá publicado en el *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, Núm. 27, septiembre-diciembre de 1976, un artículo de Jorge Sánchez-Cordero Dávila, con el título de "La protección del consumidor en el derecho positivo mexicano".

conocer de los conflictos entre consumidores y comerciantes y el proceso en esta clase de conflictos.

## 2. *Los antecedentes*

Como es sabido, la economía mexicana, que había sostenido durante aproximadamente 30 años —de 1940 a 1970— una tasa anual de crecimiento promedio superior al 6%, con base en un modelo de acumulación privada apoyada por empresas estatales, entró en una severa crisis a principios de la década de los setenta. Al margen de las explicaciones simplistas que reducen los problemas económicos y sociales a la imputación de culpas personales, es necesario reconocer la concurrencia de una serie de factores internos y externos, entre los cuales se deben mencionar la reducción de la producción agrícola desde principios de los sesenta, la disminución de las exportaciones, la reducción de las inversiones privadas, el grave déficit de las finanzas públicas, la fuga de capitales, etcétera, los cuales culminaron con la devaluación del peso frente al dólar, manifestada en los últimos cuatro meses de 1976.<sup>3</sup>

Una de las manifestaciones más evidentes de esa crisis ha sido la inflación. Hasta 1972 el índice general de precios al consumidor había experimentado aumentos anuales relativamente reducidos, que no excedían regularmente del 5%. En 1971 y 1972 los porcentajes de estos aumentos habían sido, respectivamente, de 5.5% y 4.9%. Pero a partir de 1973 el porcentaje del aumento subió al 12% y para 1974 alcanzó el 23.8%. Aunque los porcentajes de crecimiento de los precios se redujeron para 1975 y 1976 —a 15 y 15.8% respectivamente— el proceso inflacionario continuó afectando gravemente la capacidad adquisitiva de amplios sectores de la población —particularmente a los trabajadores y a los campesinos—, los cuales, a pesar de los aumentos salariales de emergencia, vieron reducido el valor real de sus ingresos.<sup>4</sup>

El fenómeno de la inflación hizo, sin duda, más evidente la necesidad de diseñar instrumentos jurídicos que no sólo evitaran el crecimiento especulativo de los precios, sino que también procuraran el cumplimiento eficaz de los derechos y obligaciones originados en las operaciones celebradas entre consumidores y comerciantes. Otros factores también contribuyeron a subrayar esa necesidad.

Por una parte, el aparato de comercialización en México resultaba —y quizá todavía resulte— anticuado y, sobre todo, muy oneroso. Así, por ejemplo,

<sup>3</sup> Cfr. "Informe sobre la situación económica de México en 1976", del Banco de México, en *Comercio Exterior*, México, vol. 27, Núm. 3, marzo de 1977, pp. 335-348.

<sup>4</sup> Para un análisis objetivo de la crisis económica, y de las orientaciones para su solución dentro del propio sistema, puede verse: Saúl Escobar, Francisco Pérez Arce y Carlos San Juan, "México 1978: devaluación y crisis", en *Nexos: sociedad, ciencia, literatura*, México, Núm. 4, abril de 1978, pp. 15-20.

en 1970 el comercio en nuestro país representó el 31.9% del producto, porcentaje considerablemente mayor que el de muchos países, tales como Estados Unidos (en donde significó sólo el 17.3), Japón (el 17.4), la República Federal de Alemania (el 12.4), Italia (13.4), Colombia (16.3), Ecuador (11.6), Nicaragua (20.6) y Venezuela (10).<sup>5</sup>

Por otra parte, las prácticas desviadas del aparato comercial se han manifestado sobre todo en las operaciones a crédito. Un estudio realizado en 1973 por el Banco de México en la ciudad de Monterrey, puso de manifiesto el alto costo del crédito en las operaciones comerciales, ya que, por ejemplo, el porcentaje del costo del crédito sobre el precio del objeto vendido, alcanzaba, en el caso de los automóviles, el 70%; en los televisores, el 87%; en los radios, el 312% y en las estufas de gas hasta el 336%.<sup>6</sup>

A pesar de que la protección jurídica al consumidor surgió desde fines del siglo pasado en los países capitalistas de mayor desarrollo —en un principio a través de la jurisprudencia y posteriormente por medio de leyes de protección al consumidor—,<sup>7</sup> en los países subdesarrollados como México, tal protección no había tenido manifestaciones importantes sino hasta épocas recientes.

En los países en proceso de desarrollo, como es el nuestro —sostiene Barrera Graf—, no es frecuente una legislación y menos una jurisprudencia protectora del consumidor; en ellos, se dan los males del consumismo sin tutela alguna que el Estado otorgue al consumidor; al contrario, se extrema la protección a la empresa, mediante monopolios de hecho y de derecho, y medidas arancelarias y fiscales.<sup>8</sup>

Esta era la situación, en términos generales, en México.<sup>9</sup> A consecuencia de la crisis, en el año de 1974 se empezaron a tomar algunas medidas para tratar de controlar la inflación y para procurar proteger la capacidad adquisitiva de los trabajadores. De este modo, el 2 de octubre de 1974 se expidió un decreto presidencial para regular los precios de determinadas mercancías, sujetando a algunas de ellas al régimen de precios máximos y a otras al método más flexible de fijación de precios por variación de costos.<sup>10</sup>

Además, en el mismo año de 1974 fue modificada varias veces la Ley Federal del Trabajo: primero, el 4 de enero, para prever el establecimiento

<sup>5</sup> Estos datos han sido tomados del editorial "La Ley de Protección al consumidor: fortalecimiento del derecho social", publicado en la revista *Comercio Exterior*, México, vol. 25 Núm. 11, noviembre de 1975, p. 1193.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> Cfr. Barrera Graf, *op. cit.*, pp. 180-181 y 227-232.

<sup>8</sup> *Idem*, p. 281.

<sup>9</sup> Se debe aclarar que desde 1950 se había expedido la Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica (D.O. 30-XII-1950); sin embargo, la operatividad práctica de esta Ley había sido escasa.

<sup>10</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 3 de octubre de 1974.

del Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT), fideicomiso que tiene por objeto otorgar a los trabajadores créditos con baja tasa de interés para la adquisición de bienes de consumo duradero;<sup>11</sup> y después, el 27 de septiembre, para reducir el plazo —de dos años a uno— en el cual se deben revisar los salarios, tanto mínimos como contractuales.<sup>12</sup> Estas medidas, sin embargo, resultaron insuficientes.

Los trabajos para la elaboración de la iniciativa de la Ley Federal de Protección al Consumidor, a cargo de una comisión integrada por funcionarios de las secretarías de Industria y Comercio y del Trabajo y Previsión Social y por algunos profesores de derecho, se desarrollaron durante los meses de septiembre, octubre y parte de noviembre de 1974. En este mes fueron suspendidas las labores de la comisión, cuando apenas se había concluido un primer proyecto, que —a juicio de Barrera Graf— podía ser considerado como un documento de trabajo, o, a lo sumo, como un anteproyecto, que requería de una obra de depuración ulterior.<sup>13</sup> Y a pesar de esta suspensión y de la ausencia de una labor de perfeccionamiento, este fue el texto que el presidente de la República envió a la Cámara de Diputados como iniciativa de ley, el 20 de septiembre de 1975. Pero todavía en las discusiones en las cámaras, “se introdujeron ciertos cambios que, en algunos casos, en lugar de mejorar el texto, lo empeoraron”.<sup>14</sup>

La forma como trabajó la comisión elaboradora del proyecto y las discusiones producidas con motivo de la iniciativa, explican en buena medida los defectos actuales de la Ley. El ambiente político del momento —caracterizado por las indecisiones del Ejecutivo Federal frente a las constantes impugnaciones (abiertas o encubiertas) de los sectores privados, los cuales llegaron incluso a sostener que aunque se aprobara la Ley no la cumplirían—, impidió el análisis sereno de la iniciativa. Las discusiones se centraron en la necesidad o conveniencia en abstracto de la iniciativa, pero hubo muy pocas observaciones críticas sobre aspectos concretos de aquélla.

Uno de los argumentos que se esgrimieron con mayor insistencia en contra de la iniciativa —al igual que como ocurrió con otras iniciativas reformistas— fue el de su supuesta inconstitucionalidad. Este es un argumento recurrente en México: frente a iniciativas reformistas, los sectores afectados —sobre todo cuando cuentan con poder económico e influencia política— suelen convertirse, de momento y sobre todo para los efectos de la defensa de sus propios intereses, en los más fervientes defensores de la Constitución y acostumbran declarar —como si fuesen los órganos supremos con atribuciones exclusivas para el control de la constitucionalidad de las leyes—, la inconstitucionalidad

<sup>11</sup> *Idem*, 9 de enero de 1974.

<sup>12</sup> *Idem*, 30 de noviembre de 1974.

<sup>13</sup> Barrera Graf, *op. cit.*, p. 174.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

de tales iniciativas. En último análisis, la "Constitución" son sus intereses, y, en consecuencia, es inconstitucional todo aquello que, a su juicio, les afecte.

Pero en rigor, en este caso —como en otros— no había tal vicio de inconstitucionalidad en la iniciativa. El artículo 73, fracción x, de la Constitución faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre comercio, y es claro que las relaciones jurídicas entre comerciantes y consumidores para la adquisición o utilización de bienes o servicios destinados al uso propio, tienen regularmente carácter mercantil. Esta es la autorizada opinión del conocido tratadista mexicano de derecho mercantil, Jorge Barrera Graf:

La constitucionalidad de la Ley no debe cuestionarse. Se trata de un ordenamiento que regula las relaciones entre proveedores y consumidores, que siempre son relaciones comerciales, por lo que están comprendidas en la materia de comercio que, ... la fracción x del artículo 73 de la Constitución Federal atribuye a la competencia del legislador federal, quien promulgó la Ley de Protección al Consumidor.<sup>15</sup>

Después de algunas modificaciones, la iniciativa fue aprobada por el Congreso el 18 de noviembre de 1975 y promulgada como ley por el Ejecutivo Federal al día siguiente.

### 3. Orientaciones, estructura y contenido de la Ley Federal de Protección al Consumidor

En la propia Exposición de Motivos de la iniciativa se pueden encontrar los dos propósitos fundamentales de la Ley. En ella se puede leer:

Este proyecto de Ley es parte fundamental de una política destinada a la protección de las mayorías, pero también, un instrumento para corregir vicios y deformaciones del aparato distributivo e impulsar la actividad productiva por la ampliación del mercado interno. Responde a dos propósitos concurrentes que orientan la política del régimen: la modernización del sistema económico y la defensa del interés popular.<sup>16</sup>

“La Ley no pretendía, pues, afectar ni controlar el sistema de comercialización, que al igual que el de producción, es manejado por la empresa privada, con apoyo de la empresa pública y del propio Estado. Se advierte sólo el doble propósito de *modernizar el aparato distributivo y de defender a los consumidores*, para que los proveedores cumplan con sus obligaciones.”

La Ley se encuentra dividida en trece capítulos, cuyos títulos son los siguientes: 1) “Definiciones y competencia”; 2) “De la publicidad y garantías”;

<sup>15</sup> *Idem*, p. 189.

<sup>16</sup> Secretaría de Industria y Comercio, *Iniciativa de la Ley Federal de Protección al Consumidor*, México, Conampros, s/f, p. 4.

3) "De las operaciones de crédito"; 4) "De las responsabilidades por incumplimiento"; 5) "De los servicios"; 6) "De las ventas a domicilio"; 7) "Disposiciones generales"; 8) "Procuraduría Federal del Consumidor"; 9) "Instituto Nacional del Consumidor"; 10) "De la situación jurídica del personal"; 11) "Inspección y vigilancia"; 12) "Sanciones", y 13) "Recursos administrativos".

En rigor, toda esta cantidad y variedad de capítulos pudo haber sido reducida, si se toman en cuenta los contenidos normativos específicos, a seis a lo sumo. Un primer capítulo pudo haber sido dedicado a las *disposiciones generales*, entre las cuales cabrían las concernientes a la determinación de la naturaleza de las normas contenidas en la Ley y el ámbito objetivo, espacial y personal de su vigencia, con las definiciones que se estimaran necesarias. El segundo capítulo pudo encargarse de la *publicidad*; el tercero, de las *operaciones de adquisición o utilización* de bienes o servicios (compraventas a plazos o con reserva de dominio, a domicilio, contratos de prestación de servicios, de suministro y la modalidad más frecuente de todos ellos: los contratos de adhesión); el cuarto, de la *responsabilidad* por incumplimiento; el quinto, de los *órganos del Estado competentes* para la aplicación de la Ley, y el sexto, de las *sanciones administrativas* y los *recursos* también administrativos contra los actos de aplicación de los órganos competentes.

A continuación trataremos de resumir algunas de las disposiciones que estimamos de mayor importancia.

La Ley establece que sus disposiciones son "de orden público e interés social" y tienen carácter irrenunciable; obligan a los comerciantes, industriales y prestadores de servicios, incluyendo a las empresas de participación estatal, los organismos descentralizados y los órganos del Estado, en cuanto desarrollen actividades de producción, distribución, comercialización de bienes o servicios a consumidores. Define al consumidor como la persona que "contrata, para su utilización, la adquisición, uso o disfrute de bienes o la prestación de un servicio"; al comerciante, como a la persona que "haga del comercio su ocupación habitual o realice, aunque fuere accidentalmente, un acto de comercio, y su objeto sea la compraventa o arrendamiento de bienes muebles o la prestación de servicios". Con razón, han sido criticadas estas definiciones.<sup>17</sup> Quedan excluidos de la Ley los arrendamientos de bienes inmuebles y la prestación de servicios profesionales y de los derivados de relaciones o contratos de trabajo (artículos 1o. a 4o.).

La Ley regula y sanciona la obligación de todo proveedor (término más amplio que incluye a los comerciantes, industriales y prestadores de servicio) de informar veraz y suficientemente al consumidor, sobre los bienes o servicios objeto de las operaciones respectivas. Reglamenta, para este efecto, la publicidad, las promociones y las ofertas (artículos 4o. y 7o. a 9o.).

<sup>17</sup> Cfr. Barrera Graf. *op. cit.*, pp. 198-200.

Se establecen reglas precisas para las *operaciones a crédito* —compraventas a plazos o con reserva de dominio y prestación de servicios con pago diferido—. En ellas, el interés y los cargos adicionales no deben exceder al máximo que señale la Secretaría de Comercio, oyendo al parecer de una comisión consultiva *ad hoc*. Lamentablemente, la Secretaría de Comercio no ha fijado aún la tasa máxima de interés y se suele aplicar la autorizada para las instituciones de crédito, que es aproximadamente del 21%. En las operaciones a crédito, los proveedores tienen la obligación de informar al consumidor, previamente a su celebración, sobre el precio de contado del bien o servicio de que se trate, el monto de los intereses a pagar, el monto y detalle de cualquier cargo si lo hubiere, el número de pagos a realizar y su periodicidad, la suma total por cubrir y el derecho que tiene a liquidar anticipadamente el crédito con la consiguiente reducción de intereses. Todos estos datos se deben hacer constar en el contrato respectivo. Los intereses se deben calcular, excluyendo la suma que se dé como “enganche”, sólo sobre los saldos insolutos. Se establece, además, que en las compraventas a plazos o con reserva de dominio no podrá aumentarse, por ningún motivo, el precio originalmente estipulado en la operación de que se trate (artículos 20 a 29).

Para los contratos de compraventa, de arrendamiento de bienes muebles de consumo duradero y de prestación de servicios propuestos en el domicilio o la oficina del consumidor —*ventas a domicilio*— se exige la forma escrita y se establece que el consentimiento del consumidor se perfecciona hasta después de transcurridos cinco días hábiles contados a partir de la firma del contrato, por lo que por decisión del consumidor manifestada dentro de ese plazo por escrito, el acuerdo inicial puede quedar sin ningún efecto jurídico (artículos 46 a 49).

En cuanto a la *prestación de servicios*, consideramos plenamente fundada la opinión de Barrera Graf en el sentido de que, aunque la Ley se refiera expresamente sólo a los servicios de reparación, de acondicionamiento, limpieza “o cualquier otro similar”, deben estimarse incluidos en la Ley “toda clase de servicios, públicos y privados, que se ofrezcan al consumidor”.<sup>18</sup> La Ley prohíbe todo “sistema o práctica que establezca de hecho dos precios distintos para un mismo servicio; uno, por su ofrecimiento general al público, y otro, a través de uno o varios intermediarios que de modo sistemático lo encarezcan”. Establece, además, algunas reglas sobre la responsabilidad de reparación patrimonial por los defectos del servicio, que incluye el pago de los daños y perjuicios producidos (artículos 39 a 45).

En lo que concierne a la *responsabilidad por incumplimiento*, cabe destacar que la Ley establece la responsabilidad general de los proveedores fren-

<sup>18</sup> *Idem*, p. 197.

te a los consumidores, sin necesidad que haya un convenio directo entre éstos.<sup>19</sup> En materia de vicios ocultos se consignan las tradicionales pretensiones *redhibitoria* y *quanti minoris*, que incluyen la indemnización de daños y perjuicios. Y se atribuye a los proveedores responsabilidad objetiva, civil y administrativa, “por los actos propios que atenten contra los derechos del consumidor y por los de sus colaboradores, subordinados y toda clase de vigilantes, guardias o personal auxiliar que preste servicios en el establecimiento de que se trate, aun cuando no tengan con el mismo una relación laboral, independientemente de la responsabilidad personal en que hubiere incurrido el agente de la infracción”. Se establece el derecho de los consumidores a la reparación gratuita del bien o, en su defecto, su reposición, y de no ser posible ni la una ni la otra, la devolución de la cantidad pagada —más, en todo caso, la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados—, cuando los productos no cumplan con las especificaciones respectivas, si están sujetos a normas de calidad, o con las especificaciones que ostenten o que hayan sido convenidas; y en general, cuando “por sus deficiencias de fabricación, elaboración, estructura, calidad o condiciones materiales, en su caso, no sea apto para el uso al cual está destinado”. Por último, para los casos de incumplimiento del consumidor en los contratos de compraventa a plazos en los cuales ya se haya cubierto más de la mitad del precio, aquél puede optar, al ser demandado, por la rescisión o el pago del adeudo vencido “mas las costas y gastos judiciales” (artículos 29 a 38 y 55).

La Ley define los *contratos de adhesión* como “aquellos cuyas cláusulas hayan sido aprobadas por alguna autoridad o redactadas unilateralmente por el proveedor, sin que la contraparte, para aceptarlo, pueda discutir su contenido”. A juicio de Flores Barroeta, la concepción de estos contratos en la Ley “entraña un formidable avance, pues salvo especulaciones doctrinarias con respecto a estos contratos, eran escasas las legislaciones que los consignaban en una regulación especial”.<sup>20</sup> La Ley faculta a la Procuraduría Federal del Consumidor para que vigile que los contratos de adhesión no contengan cláusulas que establezcan prestaciones desproporcionadas a cargo de los consumidores o les impongan obligaciones inequitativas. La Procuraduría puede, cuando los contratos de adhesión contengan este tipo de cláusulas, negociar su modificación y, en caso de no lograrla, hacer del conocimiento del público su opinión sobre el contrato, demandar judicialmente la nulidad de las cláusulas en cuestión y promover ante el Ejecutivo Federal las medidas necesarias para regular el contenido de los contratos de adhesión (artículos 40. y 63).

<sup>19</sup> *Idem*, pp. 215-216.

<sup>20</sup> Flores Barroeta, *op. cit.*, p. 126.

La aplicación administrativa de la Ley se encarga, en términos generales, a la entonces Secretaría de Industria y Comercio, transformada en virtud de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 24 de diciembre de 1976,<sup>21</sup> en *Secretaría de Comercio*. La Ley de Protección al Consumidor creó, además, la *Procuraduría Federal del Consumidor*, a la que aludiremos más adelante (*infra*, apartado 4, inciso a), y el *Instituto Nacional del Consumidor*. Este último, regulado como organismo descentralizado, tiene como objetivo orientar e informar a los consumidores para que ejerzan sus derechos, utilicen racionalmente su capacidad de compra y adquieran hábitos de consumo que protejan el presupuesto familiar y promuevan un sano desarrollo y una más adecuada asignación de los recursos productivos del país. Entre otras atribuciones, al Instituto compete “promover nuevos o mejores sistemas y mecanismos que faciliten a los consumidores el acceso a bienes y servicios en mejores condiciones de mercado” (artículos 68 y 69).

Las *sanciones administrativas* que se pueden imponer por las infracciones a la Ley, son: 1) multa de cien a cien mil pesos; 2) clausura temporal hasta por sesenta días; 3) arresto administrativo hasta por treinta y seis horas, y 4) cancelación o revocación de la concesión cuando se trate de servicios públicos. Estas sanciones se deben aplicar independientemente de las responsabilidades civiles o penales en que incurran los proveedores (artículos 86 y 90).

Contra los actos de autoridad motivados por la Ley, se concede a las personas afectadas un *recurso administrativo jerárquico*, que se denomina de revisión, y que se debe presentar ante el superior de la autoridad responsable, en un plazo de quince días hábiles siguientes a la notificación del acto recurrido. La interposición del recurso suspende el acto reclamado, cuando se cumple con las cauciones y requisitos que la Ley establece. En la tramitación del recurso, se otorgan amplias oportunidades de defensa (artículos 91 a 98).

#### 4. Algunos problemas procesales

##### a) La Procuraduría Federal del Consumidor

No resulta exagerado afirmar que la eficacia de la Ley ha dependido y es muy probable que siga dependiendo, en muy buena medida, de la eficacia del funcionamiento de la Procuraduría Federal del Consumidor, entidad creada como “organismo descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad, con personalidad jurídica y patrimonio propio para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora” (artículo 57). Aunque el domicilio de la Procuraduría se localiza en la ciudad de

<sup>21</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 29 de diciembre de 1976.

México, la Ley autoriza el establecimiento de delegaciones en los estados y en los lugares en que se estime necesario (artículo 58). Al momento de escribir esta comunicación, existen 21 delegaciones de la Procuraduría, por lo que todavía quedan 10 Estados de la República sin delegación dentro de su territorio. Esto significa que en ellos la Ley ha tenido una eficacia relativa.

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

1) 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);

2) 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 III). A diferencia de la representación ante las autoridades administrativas y los particulares, que es general y se ejerce en 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.<sup>21 bis</sup> Es claro que la atribución de representación judicial no introduce las *class actions* del derecho norteamericano o las *relators actions* del derecho inglés,<sup>22</sup> y que las reglas sobre legitimación individual y límites subjetivos de la cosa juzgada permanecen inalterados. Aun cuando la Procuraduría obtuviese, en determinado caso en que actuara como representante judicial, sentencia favorable, ésta 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 prever sentencias que produjeran efectos para una generalidad de casos determinables sobre bases precisas, con el objeto de lograr una mayor economía y eficacia procesales y, sobre todo, extender en la mayor medida posible la protección de los consumidores.

3) La Procuraduría es el *asesor gratuito* de los consumidores (fracción VI).

<sup>21 bis</sup> Sin duda, resulta muy aceptable la sugerencia formulada por José Rodríguez U. en su ponencia general de las VI Jornadas de derecho procesal, en el sentido de simplificar los requisitos del mandato judicial, cuando se otorgue a la Procuraduría Federal del Consumidor.

<sup>22</sup> Cfr. Mauro Capelletti, "Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile" en *Revista di Diritto Precessuale*, Padua, Italia, Núm. 3, julio-septiembre de 1975, especialmente pp. 387-388; y J.A. Jolowics, *El procedimiento civil en el "common law"*, versión fotocopiada de su ponencia presentada en el coloquio "Setenta y cinco años de evolución jurídica en el mundo", celebrado en la ciudad de México, del 20 al 25 de septiembre de 1976, pp. 80-112.

4) 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 las violaciones al artículo 28 constitucional y su legislación reglamentaria (fracción vii); y, en general, los hechos que puedan constituir delitos o faltas administrativas (fracciones ix y xi).

5) Una de las principales atribuciones de la Procuraduría es la de fungir como *conciliador* en los conflictos entre consumidores y proveedores (fracción viii). A la forma como se realiza esta importante atribución, aludiremos en el inciso b) de este apartado.

6) 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). Ésta es también una de las más importantes atribuciones, a la cual nos referiremos en el inciso c) del mismo apartado.

7) 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 aquéllos y “excitar a las autoridades a detener, modificar o evitar todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores o de la economía popular” (fracción iv y x).

Como puede observarse, la Procuraduría no tiene en ningún caso funciones jurisdiccionales, a no ser que se considere que el arbitraje tenga carácter jurisdiccional; pero, en todo caso, y aun desde esta posición teórica, debe reconocerse que no se trata de la función jurisdiccional que de manera regular corresponde a los órganos judiciales. En otros términos, la Procuraduría no tiene ni usurpa las funciones que corresponden a los tribunales ordinarios, ya que éstos conservan su jurisdicción y competencia.

Conviene aclarar que la Procuraduría, cuyo carácter de órgano de autoridad ha sido ya reconocido por la jurisprudencia de los tribunales federales,<sup>23</sup> puede emplear para el ejercicio de sus atribuciones, los siguientes medios de apremio: 1) multa hasta de veinte mil pesos, y 2) auxilio de la fuerza pública. En caso de que resulten insuficientes estos medios, puede denunciar la desobediencia a una orden de autoridad ante el Ministerio Público (artículo 66).

#### b) *El procedimiento conciliatorio*

En las discusiones en el Congreso, la fracción viii del artículo 59 de la iniciativa, fue extensamente adicionada para tratar de establecer las bases del

<sup>23</sup> Cfr. *Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* (1977), México, Mayo ediciones, 1977, 3a. parte, p. 220.

procedimiento a través del cual ejercería su función conciliadora la Procuraduría Federal del Consumidor. La adición, en verdad, es una de las partes de la Ley que más ha suscitado dudas por sus defectos y omisiones. Si bien es cierto que la iniciativa no preveía específicamente un procedimiento para la conciliación, el que introdujo la adición ha resultado sumamente deficiente y de naturaleza discutible.

Por principio de cuentas, la citada fracción VIII sólo prevé el procedimiento conciliatorio para el caso de "reclamaciones contra comerciantes, industriales, prestadores de servicios, empresas de participación estatal, organismos descentralizados y demás órganos del Estado". De este modo, resulta que cuando el conflicto es *contra el consumidor*, el proveedor no tiene que agotar la instancia conciliatoria en ningún caso y puede acudir, sin mayor trámite, a los tribunales ordinarios. Conviene aclarar que como generalmente los proveedores documentan sus operaciones en títulos de crédito —los cuales son considerados títulos ejecutivos—, la clase de juicio que utilizan en mayor medida es el juicio ejecutivo mercantil, de carácter sumario y extremadamente rápido, con considerable reducción de oportunidades defensivas para la parte demandada —el consumidor—, y sin la posibilidad —regularmente prevista en las leyes que siguen el modelo español de juicio ejecutivo— de un juicio ordinario posterior.<sup>24</sup> Esta diversidad de situaciones plantea, claramente, una seria desigualdad en perjuicio del consumidor, sobre todo si se llega a considerar que la instancia conciliatoria prevista en la regla deba ser obligatoria.

El procedimiento se inicia con la reclamación formulada por el consumidor ante la Procuraduría, "la que pedirá un informe a la persona física o moral contra la que se hubiere presentado la reclamación" [inciso a) de la mencionada fracción VIII]. Sin que se especifique el plazo en que debe el proveedor presentar su informe, las consecuencias de su omisión, ni su destino, el inciso siguiente indica que la Procuraduría citará a las partes a una junta en la que aquélla debe tratar de conciliar los intereses de éstas. Como no se prevén las consecuencias procedimentales de la incomparecencia de alguna de las partes, en la práctica en ocasiones el representante legal del proveedor incurre en esta incomparecencia, por lo que las juntas tienen que diferirse, prolongando el periodo conciliatorio. En todo caso, es claro que la Procuraduría puede hacer uso de los medios de apremio previstos en el artículo 64 para obtener la comparecencia de las partes. La Ley es omisa en cuanto al plazo máximo en que debe celebrarse la junta de conciliación y en el tiempo total que a lo sumo debe llevar el procedimiento conciliatorio. Convendría prever las consecuencias de la incomparecencia del proveedor para, por una

<sup>24</sup> Cfr. nuestro trabajo "El juicio ejecutivo mercantil", en *Revista Jurídica Veracruzana*, Jalapa, Núm. 12, enero-abril de 1978.

parte, presumir su negativa a llegar a un arreglo conciliatorio y, por otra, tener por presuntivamente ciertos los hechos afirmados en su reclamación por el consumidor. Estas previsiones podrían darle mayor eficacia a la función conciliadora de la Procuraduría, función que, pese a las omisiones y los defectos legales indicados, ha venido cumpliendo con resultados considerablemente satisfactorios.

Otra cuestión que convendría regular específicamente, son los efectos de la formulación de la reclamación para iniciar el procedimiento conciliatorio. Los derechos y pretensiones derivados de la Ley tienen plazos prescriptivos, en ocasiones sumamente breves. De acuerdo con el artículo 1041 del Código de Comercio, la prescripción puede interrumpirse "por la demanda u otro cualquier género de interpelación judicial hecha al deudor, por el reconocimiento de las obligaciones o por la renovación del documento en que se funde el derecho del acreedor". Es claro que una interpretación lógica y sistemática de este precepto, que no se circunscriba a la literalidad del texto, debe reconocer como una forma de "interpelación judicial" a la reclamación del consumidor ante la Procuraduría, cuyo efecto debe ser *interrumpir la prescripción*. Aunque la Procuraduría no es un órgano judicial ni jurisdiccional, la reclamación ante ella, de evidente carácter contencioso, precede, en caso de no lograrse la conciliación o el compromiso arbitral, a la intervención de los órganos judiciales y en este sentido es un acto preparatorio de la demanda, del mismo modo que lo puede ser una interpelación ante órganos judiciales.

Una interpretación literal del precepto citado del Código de Comercio, que negara carácter de "interpelación judicial" a la reclamación, contradeciría los fines tutelares de la legislación sobre protección al consumidor y dejaría en estado de indefensión a los consumidores.

Podríamos aclarar las consecuencias de esta interpretación con un caso concreto. Supongamos que un consumidor formula ante la Procuraduría una reclamación porque la mercancía comprada tiene vicios ocultos. A pesar de que la reclamación fue formulada dentro de cuatro meses después de la adquisición —la Ley señala seis meses para la prescripción—, el procedimiento conciliatorio se prolonga otros tres meses sin llegar a resultados positivos. El consumidor decide formular su demanda ante los tribunales competentes, pero ya han transcurrido siete meses desde que adquirió la mercancía. Si se considera que su reclamación ante la Procuraduría fue una forma de "interpelación judicial", es claro que su derecho a pretender la reducción del precio —*actio quanti minoris*— o la rescisión del contrato —*actio redhibitoria*— aún no ha prescrito, pues el plazo fue interrumpido por la reclamación a los cuatro meses. En cambio si se estima, de acuerdo con la interpretación literal pero ilógica, que su reclamación ante la Procuraduría no fue una "inter-

pelación judicial", el plazo habrá continuado corriendo y para cuando formule su demanda ante los tribunales, su derecho ya estará prescrito. Aunque, sin duda, la interpretación más aceptable es la que otorga carácter de "interpelación judicial" a la reclamación ante la Procuraduría, convendría, para evitar la posibilidad de que los tribunales aplicaran la interpretación "literal" en perjuicio del consumidor, establecer en forma más clara y específica que la presentación de dicha reclamación interrumpe la prescripción de los derechos y pretensiones derivadas de la Ley.

El procedimiento conciliatorio ante la Procuraduría puede concluir de dos formas: 1) con el *acuerdo conciliatorio de las partes*, materializado en un convenio suscrito ante la Procuraduría; o 2) con la *falta de ese acuerdo conciliatorio*. En el primer caso, una vez suscrito el convenio conciliatorio, concluye la intervención de la Procuraduría. De acuerdo con el inciso e) de la citada fracción VIII, 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 en un *supuesto de la vía de apremio*, a través de la cual el interesado 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 Federal del Consumidor, 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.

### c) *El proceso arbitral*

El compromiso arbitral, en caso de que las partes acuerden designar árbitro a la Procuraduría, se debe hacer constar en el acta que ésta levante. Según lo dispuesto por el inciso c) de la fracción VIII, el arbitraje "se desahogará conforme al procedimiento que convencionalmente fijen las partes y, supletoriamente, de acuerdo a las disposiciones relativas de la legislación ordinaria". ¿Cuál es la legislación "ordinaria" supletoria? No puede ser, desde luego, el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1942, toda vez que éste no prevé ni regula el proceso arbitral. El Código de Comercio tampoco regula específicamente el proceso arbitral.<sup>25</sup> En cambio, su artículo 1051

<sup>25</sup> Cfr. José Luis Siqueiros, "El arbitraje comercial en México" en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, Núm. 59, julio-septiembre de 1965, pp. 703-722, especialmente pp. 704-706; y Humberto Briseño Sierra, "El arbitraje Mercantil en México", versión fotocopiada de su ponencia general presentada en el VII Congreso Mexicano de Derecho Procesal, celebrado en Monterrey, N. L., del 8 al 12 de noviembre de 1976.

establece la aplicación supletoria de los códigos de procedimientos civiles locales. En consecuencia, las disposiciones sobre arbitraje de estos ordenamientos serán las aplicables supletoriamente.

Sin embargo, se debe aclarar que los códigos de procedimientos civiles de los estados de Guanajuato y Nuevo León no prevén ni regulan el arbitraje, por lo que en estas entidades no habrá legislación supletoria. Para evitar estos problemas de supletoriedad, hubiera resultado preferible que la Ley facultara a la propia Procuraduría para expedir un *reglamento de procedimiento arbitral* al cual se ajustaran las partes que se sometieran a su arbitraje. A falta de la autorización legal, consideramos posible que la Procuraduría elabore el reglamento y que en los compromisos arbitrales que las partes suscriban, se incluya una cláusula general de aceptación del tal reglamento.

Contra las resoluciones que dicte la Procuraduría durante el procedimiento arbitral se concede el recurso de revocación, cuyas condiciones y consecuencias no se regulan, por lo que habrá que acudir a las disposiciones de los códigos de procedimientos civiles de la entidad respectiva, para suplir esta omisión. Contra el laudo que pronuncie la Procuraduría, no se concede ningún recurso, sino sólo la llamada aclaración, que no es un recurso y sólo implica el esclarecimiento o la ampliación de alguno de los considerandos o de los puntos resolutivos, pero no la modificación del sentido del laudo. Este, al igual que el convenio conciliatorio, constituye un título ejecutivo y un supuesto de la vía de apremio por lo que el interesado podrá acudir a cualquiera de estas dos formas para lograr la ejecución coactiva ante los tribunales competentes (incisos *b*, *c* y *d*).

Conviene señalar que el arbitraje ante la Procuraduría es gratuito para ambas partes y que su duración temporal es considerablemente breve.

#### *d) El proceso ante los tribunales*

Dos cuestiones estimamos necesario tratar en este inciso: primero, la relación entre el procedimiento conciliatorio y el proceso ante los tribunales, y, después, la determinación de los tribunales competentes para conocer de los conflictos entre los consumidores y los proveedores.

El inciso *f)* de la multicitada fracción VIII del artículo 59 establece:

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

Esta es una de las disposiciones que mayores dudas y cuestionamientos ha suscitado. Que las partes puedan no estar de acuerdo en designar árbitro a la Procuraduría, es una posibilidad jurídica plenamente fundada, ya que el arbitraje ante aquella es enteramente voluntario; que puedan acudir a los tribunales competentes a someter sus pretensiones litigiosas, es una posibilidad jurídica y un derecho fundamental derivado del artículo 17 de la Constitución general. Pero lo que sí es muy discutible, particularmente a la luz del derecho fundamental de acceso a la justicia, es la exigencia de comprobar que se agotó el procedimiento conciliatorio como condición para poder ejercer el derecho de acción. Pensamos que esta exigencia contradice claramente los artículos 17 y 13 constitucionales, porque condiciona el acceso a la justicia y afecta exclusivamente al consumidor, toda vez que el procedimiento conciliatorio, tal como está regulado, sólo es aplicable a los conflictos del consumidor contra el proveedor. Esta exigencia contradice, por consiguiente, el derecho fundamental de igualdad establecido en el artículo 13 constitucional.

Al margen de esta cuestión específica de inconstitucionalidad, que es susceptible de plantearse ante los tribunales federales a través de juicio de amparo, conviene precisar el alcance de la exigencia de demostrar el agotamiento del procedimiento conciliatorio en la forma regulada por la Ley. Estimamos que cuando un consumidor tenga una pretensión contra un proveedor *puede* acudir a la Procuraduría e iniciar un procedimiento conciliatorio, y una vez concluido éste, sin conciliación ni copromiso arbitral, puede formular su demanda ante los tribunales competentes. En este caso sí puede operar la exigencia legal —de discutible constitucionalidad— de acreditar el agotamiento del procedimiento conciliatorio. Pero el consumidor puede también acudir ante los tribunales directamente en ejercicio de su derecho de acción, sin dirigirse para nada a la Procuraduría. En este segundo caso, tal exigencia legal no tiene por qué hacerse efectiva; no se puede exigir constancia de lo que no se hizo.

Por otro lado, 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 la 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 1º de la Ley declare que sus disposiciones son de "orden público e interés social" ha suscitado dudas sobre si aun 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 proceda 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.

Por último, conviene plantear aquí el problema del tratamiento procesal final de los conflictos concernientes al derecho del consumo. Ya hemos indicado que para el caso de los conflictos contra el consumidor, el proveedor, que generalmente documenta sus operaciones en títulos de crédito, puede utilizar directamente, sin agotar el procedimiento conciliatorio, el juicio ejecutivo mercantil, de carácter sumario y extremadamente rápido —su duración hasta sentencia de remate no excede, regularmente, de un mes— y que 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 oportunidad de un juicio ordinario posterior.

Para el consumidor, en cambio, los medios más eficaces para lograr la satisfacción —así sea parcial— de sus pretensiones, se encuentran en el procedimiento conciliatorio y en el arbitraje, ambos ante la Procuraduría Federal del Consumidor. Sin embargo, debemos advertir que la eficacia de estos dos medios reside, en última instancia, en la aceptación voluntaria del proveedor, ya sea del convenio conciliatorio o ya sea del compromiso arbitral. En el caso de que el proveedor, aun compareciendo al procedimiento conciliatorio, se niegue llegar a un acuerdo conciliatorio y, además, no acepte someterse al arbitraje, el consumidor, con la constancia de haber utilizado insatisfactoriamente la instancia conciliatoria, podrá formular su demanda ante los tribunales federales o locales. Pero la clase de juicio que debe intentar en su caso no es, regularmente, el ejecutivo, sino el ordinario mercantil, previsto, como aquél, en el Código de Comercio de 1889. Las diferencias que existen entre el juicio ejecutivo —sumario y brevísimo— y el ordinario —plenario, lento, costoso y complicado— regulados en el Código de Comercio, son

mucho mayores que las que median entre los juicios equivalentes previstos en los Códigos de Procedimientos Civiles locales.<sup>26</sup>

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, debería establecerse un procedimiento sencillo, breve y eficaz para sustanciar las pretensiones de los consumidores.

José OVALLE FAVELA

Investigador de tiempo completo del Instituto de  
Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>26</sup> Acerca de la naturaleza del juicio ejecutivo civil, bien diversa —pese al nombre— de la del juicio ejecutivo mercantil, puede verse: José Luis Soberanes y Fernández, *Historia del juicio ejecutivo civil*, México, UNAM, 1977, pp. 51-58. Para la determinación de la naturaleza del juicio ejecutivo mercantil, puede verse el trabajo citado en la nota 24. Para una comparación entre estas dos clases de juicios, puede verse Cipriano Gómez Lara, *Estudio comparativo de los juicios ejecutivos civil y mercantil* (Tesis), México, UNAM, 1955.