



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Y DE AMPARO

“INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTICULOS
114, 114 BIS Y 114 TER DE LA LEY FEDERAL DE
PROTECCION AL CONSUMIDOR”

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:
JULIO CESAR ZUÑIGA MONTIEL

ASESOR. MTRO. JAIME ARMANDO OLALDE VIEYRA



CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F. 2008.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A la memoria de mi Sr. Padre:

Jorge Zuñiga Granados

A mi Mamá Raquel Montiel Navarro
Por su amor y apoyo

A mis hermanos:

Jorge
Gabriel
José Alfredo
Cristina

A mi esposa:

Miriam López
Por su apoyo y comprensión

A mis hijos:

Denisse y Max
Por su motivación, esperando logren el
éxito.

A mis amigos

A mi asesor de tesis:

Mtro. Jaime Armando Olalde Vieyra
Por su apoyo

INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTICULOS 114, 114 BIS Y 114 TER, DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

INTRODUCCION.	1
CAPITULO PRIMERO	
1. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PROTECCION AL CONSUMIDOR	5
1.1. Derecho mexicano:	5
1.1.1. Época prehispánica.	5
1.1.2. Época colonial.	10
1.1.3. Época independiente.	16
1.1.4. Época contemporánea.	19
1.2. Derecho extranjero:	38
1.2.1. Estados Unidos.	38
1.2.2. España.	44
1.2.3. Argentina.	54
1.2.4. Costa Rica.	59
CAPITULO SEGUNDO	
2. LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR	64
2.1.1. Creación.	67
2.1.2. Naturaleza jurídica.	76
2.1.3. Atribuciones.	79
2.1.4. Marco jurídico.	82
CAPITULO TERCERO	
3. PROCEDIMIENTOS ANTE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR	90
3.1. La Conciliación.	94
3.1.1. Concepto.	98
3.1.2. Naturaleza jurídica.	100
3.1.3. Tipos.	100
3.2. El Arbitraje.	103
3.2.1. Concepto.	105
3.2.2. Naturaleza jurídica.	107
3.2.3. Tipos.	109
3.2.4. El laudo.	111
3.3. Otros procedimientos administrativos:	113
3.3.1. Infracciones a la ley.	113
3.3.2. Registro Publico de Contratos de Adhesión.	120
3.3.3. Verificación y vigilancia.	124

CAPITULO CUARTO

4. INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTICULOS 114, 114 BIS Y 114 TER DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.	128
4.1. Reformas del año 2004 a la Ley Federal de Protección al Consumidor:	128
4.1.1. Iniciativa.	128
4.1.2. Exposición de motivos.	133
4.1.3. Diario de debates.	136
4.1.4. Entrada en vigor.	143
4.2. Inconstitucionalidad de los artículos 114, 114 Bis y 114 TER de la Ley Federal de Protección al Consumidor vigente:	145
4.2.1. Título ejecutivo previsto por los artículos 114, 114 BIS y 114 TER de la Ley Federal de Protección al Consumidor.	146
4.2.2. Breve referencia a los títulos ejecutivos.	150
4.2.3. Violación de garantías constitucionales:	154
4.2.3.1. Igualdad.	156
4.2.3.2. Legalidad.	159
4.2.3.3. Seguridad jurídica.	161
4.2.4. Propuestas de reformas.	167
CONCLUSIONES	173
BIBLIOGRAFIA	178

.INTRODUCCION.

El objeto del presente trabajo tiene como vertientes por un lado, la de demostrar la inconstitucionalidad de los artículos 114, 114 BIS y 114 TER de la Ley Federal de Protección al Consumidor vigente, que establecen la emisión de un dictamen por parte de la Procuraduría Federal del Consumidor, tendiente a proteger a la población consumidora en nuestro país en contra de abusos de proveedores de bienes y servicios y, por el otro, formular las propuestas de reforma legislativa que en mi opinión deben realizarse a la mencionada Ley, a efecto de fortalecer y poner a disposición de los consumidores instrumentos jurídicos para una mejor protección de sus derechos.

Ahora bien, para una mayor comprensión de nuestras instituciones jurídicas, en el caso concreto de los derechos del consumidor, es menester conocer cuáles son sus orígenes, su evolución y la situación actual que guardan en la legislación, por lo cual, en el Capítulo Primero abordo el estudio de los antecedentes de la protección al consumidor en el derecho mexicano durante las épocas prehispánica, colonial, independiente y contemporánea.

De la Época Prehispánica, destaco el gran auge comercial en los tianguis o mercados, principalmente el de Tlatelolco, en donde encontramos muy pocos vestigios de protección de los derechos de consumidor, pues se afirma que existió el control de precios y la retractación en la compraventa, aunque sin regulación legislativa, mientras que en la época colonial, a pesar también de la gran actividad comercial, ésta era controlada por la Casa de Contratación de Sevilla y el Consejo de Indias, pero se encontraba reservada a los españoles y el gobierno español impuso impuestos excesivos y restricciones por lo que no existió libertad de comercio, ni mucho menos se establecieron derechos a favor de los consumidores; para regular el comercio se aplicaron ordenamientos como la Recopilación de los Reynos de Indias y las Ordenanzas de Bilbao, creándose además la Universidad de Cargadores de Indias y los Consulados de México, Veracruz, Guadalajara y Puebla.

Las Ordenanzas de Bilbao se aplicaron después de consumada la Independencia de México, época en la cual se reguló el comercio en diversos ordenamientos constitucionales, en leyes y desde luego en el primer Código de Comercio (1854) y subsecuentes, pero sin que se establecieran derechos de los consumidores, como si ocurrió en la Época Contemporánea, especialmente a partir de la Constitución Federal de 1917, en la que se sientan las bases para la regulación del comercio y para el posterior establecimiento en la legislación, de los derechos de los consumidores, que ven la luz por vez primera en la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975 y que entró en vigor al siguiente año, posteriormente derogada por la de 1992, de las que analizo sus notas distintivas, así como las que corresponden a la Ley federal sobre Metrología y Normalización, del mismo año.

Finalmente, con objeto de conocer la situación de la protección de los derechos del consumidor en otros países, en el Capítulo Primero también hago un análisis de los ordenamientos constitucionales y legales de los países de Estados Unidos, España, Argentina y Costa Rica, con especial referencia a los Estados Unidos, como país detonante en la década de los sesentas, de la regulación de los derechos del consumidor, que pronto se extendió a la mayoría de los países.

En el Capítulo Segundo, me refiero a los antecedentes y a la exposición de motivos para la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor, de la cual expongo su naturaleza jurídica, sus atribuciones, competencia y el marco jurídico que la regula.

Por otro lado, como entre las atribuciones que la Ley Federal de Protección al Consumidor concede a la Procuraduría Federal del Consumidor, se encuentra la de substanciar los procedimientos administrativos de conciliación, arbitraje, infracciones a la ley, registro público de contratos de adhesión y de verificación y vigilancia, en el Capítulo Tercero analizo y expongo la forma en

que la ley los regula y hago especial énfasis a la facultad de esa Procuraduría de emitir un dictamen dentro del procedimiento conciliatorio, al amparo de los artículos 114, 114 BIS y 114 TER de la citada Ley.

Mientras que en el Capítulo Cuarto, expongo en lo esencial, la iniciativa, exposición de motivos, diario de debates y entrada en vigor de las reformas del año 2004 a la Ley Federal de Protección al Consumidor, particularmente respecto de sus artículos 114, 114 BIS y 114 TER, que en mi opinión son inconstitucionales, ya que prevén la facultad de la Procuraduría Federal del Consumidor de emitir dictámenes dentro del procedimiento conciliatorio y que pueden adquirir el carácter de títulos ejecutivos no negociables a favor del consumidor, siempre que a juicio de la autoridad judicial, la obligación contractual incumplida que en el se consigna sea cierta, exigible y líquida. A continuación de lo anterior, expongo una breve referencia a los títulos ejecutivos, con base en la doctrina, la ley y la jurisprudencia.

Ya entrando a la parte medular de este trabajo, mediante un análisis sistemático de los artículos 114, 114 BIS y 114 TER de la Ley Federal de Protección al Consumidor, expongo la violación que éstos entrañan de las garantías de igualdad, legalidad y seguridad jurídica, consagradas por los artículos 1o. 14 y 17 de la Constitución Federal.

Finalmente, como propuestas de reforma a la Ley Federal del Protección al Consumidor, propongo por un lado, la eliminación en sus artículos 24, fracción XVI, 114, 114 BIS y 114 TER de la facultad de la Procuraduría Federal del Consumidor de emitir dictámenes y por otro lado, la reforma a sus artículos 116, 117, 118 y 120, introduciendo el arbitraje obligatorio para consumidor y proveedor, reformas que estoy seguro traerán beneficios a ambos, pues tendrán la seguridad de que será resuelta la controversia mediante la emisión de un laudo que trae aparejada ejecución.

CAPITULO PRIMERO

1. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PROTECCION AL CONSUMIDOR

1.1. Derecho mexicano.

Como en la mayoría de las legislaciones en el mundo, los derechos del consumidor en nuestro país no se reconocieron sino hasta hace algunas décadas; fue a partir de la segunda mitad del Siglo XX, en que como consecuencia de los movimientos de protesta de consumidores estadounidenses la labor del legislador se volcó a colmar un reclamo de la sociedad consumidora especialmente desprotegida; en nuestro país en esa época también se vivían momentos muy difíciles de la economía nacional, como lo expongo posteriormente, por lo pronto, mostraré los antecedentes de la protección del consumidor en México en las Épocas Prehispánica, Colonial e Independiente, en donde encontramos algunos vestigios remotos de la misma y ya en la Época Contemporánea, en la cual los derechos del consumidor adquieren rango constitucional y se dictan leyes específicas para la protección del consumidor, especialmente la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975.

1.1.1. Época prehispánica.

No registra nuestra historia verdaderos antecedentes de la protección de los derechos e intereses de la población consumidora en esta época, a pesar de que antes de la conquista de México, la actividad comercial se practicó ampliamente como producto del desarrollo de culturas antiguas en el Golfo de México, con los Olmecas y hacia el Caribe con los Mayas y También hacia el centro con los Teotihuacanos, Aztecas, Toltecas y en otras regiones con los Tarascos, Zapotecas, Mixtecas y muchos más pueblos prehispánicos, en los que floreció la cultura mesoamericana, que como se conoce fue más allá de lo que comprende el actual territorio nacional.

Puede decirse que, en los primeros tiempos de estas culturas, los pueblos se caracterizaron por ser una sociedad de autoconsumo, es decir, satisfacían sus propias necesidades con lo que producían, pero en la medida en que se presentaron excedentes de productos y nuevas necesidades que satisfacer, se inició el trueque, es decir el cambio por el cambio, naciendo el comercio y posteriormente en la época que me ocupa, esta actividad se transformó naturalmente en el cambio para el cambio, es decir, apareció la especulación comercial, con la utilización de la moneda, cobrando auge la actividad comercial.

Me avoco al estudio de la cultura azteca, ya que en ella se distingue ampliamente el desarrollo del comercio en este periodo, en el cual adquirió gran importancia la actividad de los comerciantes y el prestigio alcanzaron en materia mercantil, porque si bien a la cabeza de la sociedad entre los aztecas se ubicaron los guerreros y los sacerdotes, los comerciantes, denominados pochtecas, siguieron en importancia, ya que, la estratificación social reunía después a los macehuales que se dedicaban a la agricultura y al desempeño de diversos oficios, los cargadores o tatemes y en las clases más despreciadas y más desprotegidas se ubicaban las castas, con nombres peyorativos como "mayerques", "cambujos", "ladinos", "saltapatras" y otras denominaciones que se distinguieron sin duda alguna en la medida de la gravedad de su miseria.

En esta situación privilegiada, la de los comerciantes en grande, especializados en el comercio por mayoreo, interregional, los pochtecas, clase hereditaria con rasgos militares y caracteres secundarios de embajadores y espías (atacarles constituía un *casus bellis*); la muerte de uno de ellos por los habitantes de otros pueblos, era considerada tan grave como la de un embajador, cuyas funciones muchas veces le eran confiadas.¹ Los pochtecas se dedicaban al comercio, pero sólo podían hacerlo en mercados oficiales, es decir, en los tianguis o mercados, en donde podían ofrecer sus mercancías. La figura de los pochtecas fue muy importante para el desarrollo del comercio del

¹ Esquivel y Obregón, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho Mexicano. Tomo I, 2a. Ed. Edit. Porrúa, México 1984. p. 183.

imperio azteca, ya que sus funciones además eran de espías y embajadores, con lo que contribuyeron al dominio y control de los pueblos dominados.

En esta época constituye un vestigio de protección de los derechos del consumidor, el control oficial de precios, ya que el comercio tenía sus propios tribunales, de diez a doce jueces, y quizás se aplicaron allí normas de excepción (así, el robo en el mercado fue castigado más severamente que el robo común).² En apoyo de lo mencionado, es de considerarse que para dirimir las controversias que pudieran surgir entre los contratantes, mantener el orden del tianguis, y evitar engaños, abusos y robos, existía un tribunal de comercio, llamado *pochtecatlahtocan*. Además, había unos policías o agentes, llamados *tianquizpantlayacaque*, los cuales ejercían sus funciones en el propio mercado, y dependían directamente del *pochtecatlahtocan*.³ Las penas por estos delitos eran severas, el robo en el tianguis se castigaba severamente, con la perna de muerte.

En la Época Prehispánica, los mercados o tianguis desarrollaron una gran actividad comercial, fueron muy importantes los de Tlatelolco, Tacuba, Azcapotzalco, Texcoco, Cholula y Tlaxcala y muchos más en toda mesoamérica, pero el mercado mayor, el tianguis de tianguis, sin duda que lo fue el de Tlatelolco, en donde el autor Marco Antonio Pérez de los Reyes,⁴ sostiene en mi opinión sin exageración, se reunían hasta 60, 000 personas y esta tradición de los tianguis perdura actualmente entre los pueblos mexicanos. Prueba de esto son los mercados sobre ruedas, generalmente conocidos como tianguis en los que se reúnen miles de personas, que pueden tener carácter local, regional y aún nacional, así como centros de abasto y plazas, que se especializan en la comercialización de artículos de primera necesidad, ropa, zapatos, electrónica, pescado, carnes, y una gran variedad de bienes y servicios.

² Florist Margadant S., Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, 18a. Ed., Edit. Esfinge, S. de R. L. de C. V. México 2006. p. 30.

³ García López, José R. y Rosillo Martínez, Alejandro. Curso de Derecho Mercantil, Edit. Porrúa, México 2003, p. 29.

⁴ Historia del Derecho Mexicano, Vol. I., Edit. Oxford, México 2003, p. 88.

Regresando al tema de los antecedentes de los derechos del consumidor en esta época, es de mencionarse que si bien se vendían innumerable variedad de mercancías, todas las transacciones mercantiles se tenían que efectuar en el mercado, pues estaba prohibido hacerlo fuera, los cambios se hacían mediante el trueque, pero algunas mercancías se habían generalizado como medio de pago, funcionando en cierto modo como moneda: los cacao se utilizaban como moneda de poco valor, ciertos tipos de mantas (cuachtli), para pagos más considerables, y el oro en polvo o las plumas para los de valor excepcional.⁵

Otro vestigio, aunque rudimentario de la protección de los derechos del consumidor, en las transacciones comerciales en los tianguis, es que éste gozaba de los derechos de retractación a la venta y de no pagar intereses, es decir, del derecho de arrepentirse y en este caso se le devolvía lo que ya hubiera pagado y que se hacían préstamos que no producían interés.⁶

Como dato curioso, me permito apuntar que los tianguis o mercados en la época que se estudia, no solo servían para el trueque o el comercio en sí de bienes, ni únicamente para impartir justicia en materia mercantil, sino que además se podían contratar servicios de cargadores y peluqueros, había médicos, parteras, odontólogos, especialistas en ceremonias fúnebres, astrólogos y baños públicos, tanto para asearse como para exonerarse, para lo cual usaban canoas como letrinas. Igualmente había lugares en que se expendía comida y otros en que se podía albergar cualquier visitante en Tenochtitlan.⁷ Lo que es más, los tianguis también eran escenario de la ejecución de diversas penas a que eran condenados los habitantes por la comisión de delitos:

Muchos eran los delitos cuya pena se ordenaba ejecutar en el tianguis, del análisis de diversas leyes de esta época, que realizó el autor Josef Kohler, me

⁵ Carrasco, Pedro. Historia General de México, Versión 2000. 1a. Ed., Edit. El Colegio de México, México 2000. p. 198.

⁶ Pérez de los Reyes, Marco Antonio. Ob. Cit. p. 90.

⁷ Idem. p. 88.

permiso citar como ejemplos: "Que si alguna mujer hacía adulterio a su marido, viéndole el mismo marido, ella y el adúltero fuesen empedrados en el tianguis"; "Que si entre dos personas hubiese diferencias sobre tierras, aunque fuesen principales, si entrambos a dos sembrasen a porfía, que el uno y el otro, después de haber nacido el maíz, se lo arrancasen, fuese traído a la vergüenza alrededor del tianguis con el maíz que arrancó colgado del pescuezo"; "Que habiendo guerras entre dos pueblos, si alguna persona viniese a él, otro ninguno lo pudiese acoger en su casa, y si lo acogiese fuese preso y llevado al tianguis, y hecho pedazos todo su cuerpo y echados los pedazos por todo el tianguis para que los muchachos jugaran con ellos; y que fuesen perdidas sus tierras y hacienda, y fuese dado a sacamano".⁸

1.1.2. Época colonial.

En esta época tampoco podemos hablar de verdaderos antecedentes de derechos de los consumidores, lo que si es evidente, es la serie de restricciones a la libertad de comercio por las instituciones y leyes españolas, por lo cual, debido a la estrecha relación que guardan en materia de impartición de justicia en seguida expondré lo concerniente, no sin antes referirme a la conquista de México y la imposición del derecho e instituciones españolas, lo cual tiene como antecedentes, la donación por parte del Papa Alejandro VI, a los reyes católicos españoles, de las tierras descubiertas en América por Cristóbal Colón en 1492, ya que les otorgó como justificación las bulas Inter Caetera, de fechas 3 y 4 de mayo de 1493, lo cual fue aprovechado por los españoles, consumando la conquista de la Gran Tenochtitlan en 1521, iniciando de inmediato el saqueo de las riquezas de la Nueva España, la evangelización y esclavitud de los indígenas.

⁸ kohler Josef, Javier de Cervantes y Anaya. El Derecho de los Aztecas. Introducción a la historia del Pensamiento Jurídico en México, Edit. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 2002. p. 164 y 165.

Al amparo de lo mencionado, España impuso su orden jurídico en la Nueva España y estableció instituciones y tribunales, con facultades administrativas, jurisdiccionales y legislativas, en España el Consejo de Indias y la Casa de Contratación de Sevilla y en la Nueva España, el virreinato, las audiencias, los ayuntamientos, los consulados, los fueros de minería, eclesiástico y universitario, la inquisición, la mesta, el protomedicato y otros.

Por lo que hace a la impartición de justicia, se dice que la actividad desarrollada por el Consejo de Indias arroja, desde luego, un saldo altamente favorable a la institución. Las decisiones, tanto administrativas como judiciales, se hallaban comúnmente inspiradas en la justicia.⁹ Sin embargo, lo cierto es que el comercio siempre sufrió restricciones. Este Consejo, en agosto de 1524, se constituyó como Consejo Real y Supremo de Indias, que fundamentalmente fungió como autoridad judicial; conocía de ciertos asuntos en única instancia, y otros en calidad de tribunal de segunda instancia, tanto civiles como penales. Avocándose así, prácticamente, en el conocimiento de todos los problemas que surgían en las Indias y se planteaban ante las audiencias, o de aquéllos que estaban en situación de poder apreciar las necesidades, los problemas y los medios adecuados para resolverlos.¹⁰

Respecto de las restricciones al comercio impuestas por España, es de mencionarse la orden del año 1539, en que el rey español dotó de facultades jurisdiccionales y reglamentarias a la Casa de Contratación de Sevilla, otorgándole el monopolio del comercio con las Indias; las ordenanzas de Sevilla son de 1556;¹¹

Esta Casa de Contratación fungía como tribunal civil y penal, en controversias relacionadas con el comercio ultramarino y la navegación. Su

⁹ Macedo Jaimes, Graciela. Elementos de Historia del Derecho Mexicano, 3a. Ed. Edit. Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2000, p. 84.

¹⁰ Kohler Josef, Javier de Cervantes y Anaya. Ob.Cit. p. 552.

¹¹ Zamora Pierce, Jesús. Derecho Procesal Mercantil, 5a. Ed. Edit. Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1991. p. 14.

jurisdicción se extendía además, a los múltiples casos de contrabando (qué por apelación podrían ir, luego, al Consejo de Indias); vigilaba que la corona recibiera su parte en los beneficios que las indias produjeran (las cuentas fiscales de la Nueva España debían mandarse tanto al Consejo de Indias como a la Casa de Contratación; al lado de la Casa de Contratación se encontraba la Universidad de Cargadores de Indias: un consulado, agrupación de mercaderes que de Sevilla llevaban mercancías a las Indias o las recibían de allí. Este consulado podía decidir en forma práctica, sumaria, qué hacer en los pleitos entre sus miembros. También en Sevilla estaba establecido el Correo Mayor de las Indias, para la correspondencia entre España y las Indias (y entre Sevilla y la Corte).¹²

Un problema que se presentó de inmediato y que retrasó considerablemente el desarrollo del comercio, fue el hecho de cerrar el puerto de Cádiz a la navegación comercial, ya que la Casa de Contratación de Sevilla obligaba a los navíos a remontar río arriba el Guadalquivir, en lugar de haber hecho de un puerto de mar, como Cádiz, la Terminal de los viajes a América, lo que era una de las tantas medidas antieconómicas que a través de la historia han sido características de los diversos regímenes gubernamentales de España. La única fuente de ingresos del estado español fue siempre la fijación de impuestos, a veces antieconómicos, otras desproporcionados y siempre mal administrador. El fisco fue, sin duda, una de las causas de la decadencia española, como lo había sido de la romana.¹³

Prueba de lo mencionado es que, en la Nueva España se implantaron múltiples impuestos, merecen especial mención, al respecto: el almojarifazgo – o derecho de importación-; el “impuesto de caldos” sobre vinos procedentes de España; un impuesto al pulque; impuestos especiales, cobrados para hacer frente a los gastos del desagüe –obras de Huehuetoca-; la famosa “alcabala”, un impuesto sobre ingresos mercantiles, a menudo arrendado a organizaciones

¹² Florist Margadant S, Guillermo. Ob. Cit. p. 97.

¹³ kohler Josef, Javier de Cervantes y Anaya. Ob. Cit. p. 545.

de comerciantes (consulados), que de antemano debían pagar a la corona cierta cantidad para cobrar luego el impuesto por cuenta propia, de acuerdo con tarifas diferenciadas según las diversas categorías de mercancías vendidas; derechos por expedición de licencias diversas, para usar fierro de ganados, matar ganados, tener telares, explotar curtidurías, mesones, molinos de trigo, etc.¹⁴

Continuando con las restricciones al comercio, el Libro IX dividido en 46 títulos, de la Recopilación de los Reinos de Indias, que reglamentó minuciosamente el comercio con las indias, las cuales no podían comerciar entre sí, sino única y exclusivamente con la metrópoli. El tráfico mercantil se caracterizó a partir de 1524, por el más riguroso intervencionismo del Estado. La Casa de Contratación se convirtió entonces en instrumento de monopolización, centralización y fiscalización del comercio indiano. Ejercía las funciones enderezadas a organizar y abastecer las flotas que hacían el comercio entre España e indias, el control de las entradas de oro y plata y, en general, de todos los bienes y mercancías procedentes de América, operaciones que eran contabilizadas minuciosamente, además de que en el ámbito jurisdiccional, la Casa de Contratación de Indias era tribunal de Primera Instancia para los negocios mercantiles conforme a las normas contenidas en el citado libro IX de la Recopilación.¹⁵

Con toda la razón, en su estudio de la Recopilación de las Leyes de Indias, Jorge Barrera Graf asevera que nunca existió la libertad de comercio, sino un régimen de comercio reservado a la corona, a los españoles peninsulares, y en ocasiones a los criollos y que se establecieron múltiples restricciones y severas sanciones se imponían contra los que incumplieran las reglas y en contra de comerciantes y mercaderes respecto al establecimiento de tiendas y factorías,

¹⁴ Florist Margadant S, Guillermo. Ob. Cit. p. 115.

¹⁵ Macedo Jaimes, Graciela. Ob. Cit. p. 80 y 81.

en las colonias de América; imposición de múltiples estancos y de fuertes gravámenes fiscal a la actividad comercial a favor del monarca o de la corona.¹⁶

Otro problema que se presentó en la actividad comercial fue el relativo a la moneda, entre la metálica usada por los españoles y la que en especie usaban los indígenas (cacao, pieles, polvo de oro y otras), optándose por mucho tiempo por usar ambas y aún se usaron los llamados tlacos y pilones, de tal manera que conforme con Barrera Graf y Fernando A. Vázquez Pando, en la Nueva España coexistieron tres "sistemas monetarios"; el castellano, el indígena y el uso popular de tlacos y pilones.¹⁷ (el citado autor realiza un estudio muy completo sobre el derecho monetario en las indias)

Como quiera que haya sido, como es natural esperar, con la conquista de estas tierras, el comercio adquirió un gran auge, creándose en España en 1543 la Universidad de Cargadores de Indias y en la ciudad de México los mercaderes establecieron su Universidad, por el año de 1581 y ésta corporación fue autorizada por Felipe II, lo que aunado a la creación de los Consulados de México (1592), Veracruz (1795) y Guadalajara (1795) >se dice que también existió uno en Puebla<, así como las ordenanzas y leyes que regularon la actividad comercial, aportan elementos importantes al desarrollo del Derecho Mercantil; a continuación me refiero a los dos primeros, porque se establecieron formalmente y se cuenta con mayor información para su conocimiento.

El Consulado de México se creó por real cédula de Felipe II en 1592 y se confirmó dos años después, asumió la denominación de Consulado de la Universidad de Mercaderes de la Nueva España y contaba con funciones legislativas, judiciales, administrativas, financieras y militares; ejerció múltiples de esas facultades y creó sus propias ordenanzas, que fueron confirmadas el 20 de octubre de 1604 por Felipe III. En la recopilación de Indias, sancionada por Carlos II en 1680, se ordenó que se aplicaran subsidiariamente por el

¹⁶ Barrera Graf, Jorge Vázquez Pando, Fernando A.; et. "Recopilación de leyes de los Reynos de las Indias. Estudios Históricos- Jurídicos. Editor Miguel Ángel Porrúa, México, 1987. p. 464.

¹⁷ Ídem. p. 352.

Consulado de México, las ordenanzas de Burgos y de Sevilla; pero después de la publicación de las de Bilbao, que fueron más completas y superiores a aquéllas, estas últimas fueron de general aplicación.

Entre otras normas, las Ordenanzas de Bilbao establecían las relativas a la contabilidad mercantil, compañías de mercantiles, contratos de comercio, comisiones, letras de cambio, vales y libranzas de comercio, corredores, cambios, seguros, fletamentos quiebras; de las compañías mercantiles se señaló que es un contrato o convenio que se hace entre dos personas, en virtud del cual se obligan recíprocamente, por cierto tiempo y en ciertas condiciones y pactos, a hacer y proseguir conjuntamente varios negocios, por cuenta y riesgo común y de cada uno, respectivamente, según la parte del caudal o la industria que cada uno ponga.¹⁸

En Veracruz también se creó un consulado, por real cédula, al igual que el de México, de la cual me permito extraer sus notas características:¹⁹ Por Real Cédula de 17 de enero de 1795, tomando en cuenta el considerable aumento y extensión del comercio en América y a las solicitudes de ciudades y puertos, para proteger el tráfico y resolver las controversias en materia mercantil, así como la solicitud de comerciantes de Veracruz y del virrey, se creó el Consulado de Veracruz, ordenándose regir por la propia cédula y en lo no previsto, por las Ordenanzas de Bilbao, en su lugar por las Leyes de Indias o en su defecto por las de Castilla (punto II). En febrero de 1796, el Consulado de México expidió un Reglamento de la real cédula que lo creó.

Llama la atención lo dispuesto en el apartado V de esta cédula, en cuanto a que los jueces debían resolver las controversias a estilo llano, verdad sabida y buena fe guardada y que se procurara componerlas buenamente, proponiendo ya la transacción voluntaria, ya el compromiso en arbitadores y amigables componedores, que constituyen verdaderos antecedentes de medios

¹⁸ Pérez de los Reyes, Marco Antonio. Ob. Cit. P. 154.

¹⁹ Vásquez Armiño, Fernando. En su obra Derecho Mercantil. Fundamento e Historia, Edit. Porrúa, México 1977, reproduce la real cédula y su reglamento.

alternativos de solución de controversias en materia mercantil, distinguiéndose el arbitraje en amigable composición y en estricto derecho. La administración de justicia quedó a cargo de un prior, cónsules y diputados, que serían vistos como jueces (XIX).

Con en esta real cédula también se creó una junta formada por el prior, cónsules, consiliarios y síndico, o sus respectivos tenientes, con el secretario, el contador y el tesorero y con los porteros propios del Consulado (XXI): a esta junta se le encomendó la protección y fomento del comercio y el desarrollo de la agricultura, la mejora en el cultivo y beneficio de los frutos, la introducción de máquinas y herramientas para facilitar la circulación interior y todo lo conducente para el mayor aumento y extensión de todos los ramos de cultivo y tráfico (XXII).

Como puede desprenderse de lo expuesto, por un lado, el comercio estaba restringido por las instituciones y leyes españolas y estas no establecieron normas protectoras de derechos de los consumidores, por lo cual, debe entenderse que los tribunales normalmente conocían y resolvían controversias entre comerciantes y no entre estos y los consumidores, quienes en tal caso, no podían esperar más que los tribunales les impartieran justicia de buena fe.

1.1.3. Época independiente.

A la víspera del inicio de la independencia de México en 1810, en materia de comercio se continuaban aplicando las Ordenanzas de Bilbao de diciembre de 1737 y más aún, continuaron aplicándose hasta después de consumado el movimiento armado y por lo que hace a los consulados, el de México, Veracruz, Guadalajara y Puebla, por decreto de 1824 se suprimieron por considerarlos tribunales especiales, quedando la resolución de los litigios en la materia a cargo de los alcaldes o jueces de letras, llamados jueces comunes; los tribunales de minería se suprimieron el 20 de marzo de 1826.

Para 1841 son nuevamente restablecidos los consulados bajo el nombre de tribunales mercantiles y se crean las juntas de comercio; los tribunales mercantiles se componían de un presidente y dos colegas, como los antiguos consulados se integraban de un prior y dos cónsules, legos todos, si bien asistidos de un asesor letrado, con quien consultarían en los negocios que lo requirieran. La misma ley declaró en su artículo 70 que continuaban vigentes las Ordenanzas de Bilbao.²⁰

Cabe hacer notar, de acuerdo con Barrera Graf, que durante los primeros años de vida independiente, con anterioridad a la vigencia del primer Código de Comercio (1854), se dictaron algunas leyes sobre materias mercantiles. La Ley sobre derechos de Propiedad de los inventores o perfeccionadores de alguna rama de la industria, el reglamento y Arancel de Corredores de la Ciudad de México, ambos de 18 de noviembre de 1834. Decreto de Organización de las Juntas de Fomento y Tribunales Mercantiles, promulgado por Santa Anna como presidente provisional; el 15 de noviembre de 1841, con apoyo en las Bases Constitucionales de 15 de diciembre de 1835 y en las Leyes Constitucionales de 1836. 26 de diciembre de 1843 decreto sobre los Libros que ha de llevar todo comerciante y balance que han de hacer. Ley de bancarrotas de 31 de mayo de 1853, dictada por Santa Anna, basada en los Códigos francés de 1808 y español de 1829.²¹

En resumen, las Ordenanzas de Bilbao fueron nuestro Código de Comercio durante las últimas décadas de la Colonia, y continuaron vigentes después de la consumación de la independencia hasta 1854, en que se promulgó, el primer Código de Comercio del México independiente, conocido como el Código Lares, en honor a don Teodosio Lares, Ministro del último gobierno de Antonio López de Santa Ana, y a quienes se atribuye la paternidad del Código. Dicha

²⁰ De J. Tena, Felipe. Derecho Mercantil Mexicano. Con exclusión del marítimo. 19a. Ed. Edit. Porrúa. México, 2005. P.45.

²¹ Barrera Graf, Jorge. Instituciones de Derecho Mercantil. Generalidades. Derecho de la Empresa, Sociedades, 3a. Reimp. Edit. Porrúa, México 1999, p. p. 21 y 22.

legislación tuvo una vigencia efímera, ya que fue derogado por la ley de 22 de noviembre de 1855, que restauró las Ordenanzas de Bilbao, suprimió los tribunales de comercio, cuya jurisdicción se atribuyó a los tribunales comunes, hasta 1884 en que se expidió un segundo Código de Comercio que derogó todas las disposiciones mercantiles, incluyendo las Ordenanzas de Bilbao y finalmente, en 1889 se expidió el tercer Código de Comercio que ahora continúa vigente. Estos códigos recogieron instituciones mercantiles de los códigos español de 1885 e italiano de 1882, ambos influenciados también por el Código Francés de 1808.²²

Después de la limitada aplicación del Código de Comercio de 1854 y de su concepción centralista, inadecuada para el sistema federal incorporado por la Constitución de 1857, el gobierno de la República propuso la organización de una comisión cuya finalidad sería formular y establecer las bases generales de la legislación mercantil. En un principio, ésta reglamentación sería solamente aplicable para el Distrito Federal y el Estado de Baja California y, de acuerdo, con la fracción X del artículo 72 constitucional de 1857, constituiría a su vez, las bases generales de la legislación mercantil en toda la República. Sin embargo, se determinó que el sistema adoptado en este proyecto en cuanto a la aplicación territorial no era adecuado, argumentando que para lograr un mejor desarrollo del comercio era necesaria su regulación a través de una ley de aplicación uniforme en toda la República.

Por reforma constitucional del artículo 72 de la Constitución de 1857 de fecha 15 de diciembre de 1883, la materia mercantil quedó federalizada quedando de la siguiente manera:

“Artículo 72. El Congreso tiene facultad:

X. Para expedir códigos obligatorios en toda la República de minería y comercio comprendiendo en este último las instituciones bancarias.”

²² Barrera Graf Ob. Cit. pp. 18, 19, 20 y 21.

En razón de lo anterior, el Ejecutivo Federal quedó autorizado por el Congreso de la Unión, por tal motivo, promulgó el segundo Código de Comercio del México independiente, el 20 de abril de 1884. También este código tiene una vida corta, pues fue substituido por el Código de 1889 vigente en 1890, que fue mutilado por diversas leyes. Los modelos de nuestro Código, fueron el español de 1885 y el italiano de 1882, y a través de ellos, recibió una influencia muy marcada del Código Napoleónico, por lo que la doctrina francesa ha tenido una singular relevancia en su interpretación.

No cabe duda de que el Código de 1889, fue una muy buena ley que ha logrado perdurar de manera parcial. Más importante aún es lo que menciona el maestro Raúl Cervantes Ahumada, "que debido a nuestra poco ágil jurisprudencia es indudable que desde hace varias décadas ha venido acentuando su obsolescencia, y se hace sentir la necesidad de una nueva legislación".²³

1.1.4. Época contemporánea.

Contrario a lo acontecido en las Épocas Prehispánica, Colonial e Independiente, ya en la época contemporánea se fueron consagrando derechos a favor de los consumidores de bienes y servicios, esto a partir del establecimiento de normas imperativas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y en las leyes secundarias en la materia, entre las que destacan el Código de Comercio y en épocas recientes la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y múltiples normas de carácter general, que tienen igual fin, mismas que me propongo analizar a continuación, en tanto establezcan las bases y desarrollo de normas protectoras del consumidor.

²³ Cervantes Ahumada, Raúl. Derecho Mercantil. Primer Curso, 10a. Ed. Edit. Herrero, México 1995. p. 127.

Constitución de 1917.- Fue expedida por el Congreso Constituyente, reunido el 1 de diciembre de 1916, en la Ciudad de Querétaro y entró en vigor el 5 de febrero de 1917; es denominada Constitución Política, Ley Fundamental, Carta Magna o simplemente como Constitución del 17 y derogó a la Constitución de 1857; con aproximadamente unas 600 reformas, esta constitución del 17 es la que actualmente nos rige. A continuación destacaré las disposiciones de esta Constitución en su versión original, respecto del comercio y que tiene relación con ciertas bases para proteger los derechos del consumidor.

Conforme al artículo 73, al Congreso General se le confirieron entre otras facultades para: Impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones (fracc. IX); Legislar en toda la República sobre comercio (fracc. X); Establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas (fracc. XVIII); Establecer contribuciones sobre comercio exterior y sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros y especiales sobre producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza (fracc. XXIX);

Asimismo, por virtud del artículo 131, párrafo segundo, el Congreso de la Unión, podía facultar al Ejecutivo, para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones y exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional.

Al Poder Ejecutivo se le concedieron las siguientes facultades relacionadas o relativas a la materia mercantil: Promulgar y ejecutar las leyes que expida el

Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia (fracc. I), que es una facultad para expedir reglamentos de las leyes, es la facultad reglamentaria del Presidente de la República, muy importante en materia comercial; A los tribunales del poder judicial de la Federación, entre otras facultades se les confirió la de conocer del juicio de amparo (art. 103), cuyas bases se fijaron en el artículo 107; el artículo 104 les facultó para conocer de las controversias del orden civil y criminal que se susciten con motivo del cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras (fracc. I) y de todas las controversias que versen sobre derecho marítimo (fracc. II).

La propia Federación contó, según el artículo 138, con la facultad privativa de gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar en el Distrito y Territorios federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

Por lo contrario, en cuanto a los estados de la Federación, si bien soberanos y libres en cuanto a su régimen interior, como lo dispuso el artículo 40 de esta Constitución, el artículo 117 les impuso las siguientes restricciones en materia mercantil:

Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado, ni con las potencias extranjeras (fracc. I); Expedir patentes de corso, ni de represalias (fracc. II); Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado (fracc. III); Prohibir, ni gravar directa, ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de el, a ninguna mercancía nacional o extranjera (fracc. V); Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o

registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía (fracc. VI);

Otras restricciones fueron; Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia (fracc. VII); Asimismo, el artículo 118 les prohibió, sin autorización del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje sobre importaciones o exportaciones (fracc. I).

Por lo que toca a las prevenciones y restricciones generales en materia mercantil, he de señalar primeramente que el artículo 1o. de esta Constitución original de 1917, consagró como garantía de igualdad, el derecho de todo individuo para gozar de las garantías que la misma otorga, "las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

De entre tales garantías, para el caso que me ocupa, se destaca la relativa a la libertad de comercio, que de acuerdo con el artículo, 4o. consiste en: "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad"; con relación a lo cual el artículo 5º. que se refiere a que nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123 (párrafo primero), establece que tampoco puede admitirse convenio en que el hombre pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio (párrafo cuarto).

Estas libertades relacionadas con el comercio, desde luego se refieren tanto a las personas físicas como a las personas morales, lo cual se desprende del artículo 9o. de esta Constitución, ya que establece que:

“No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito...” ,

Lo anterior se corrobora con lo dispuesto por el artículo 27, cuarto, quinto y sexto párrafos, en el sentido de que siendo de la nación la propiedad de las tierras y aguas comprendidos dentro de los límites del territorio nacional y el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes, de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria, etc. y que la nación es propietaria de las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional, en estos casos el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas.... ;

Pero la libertad de comercio en esta Constitución, también fue objeto de restricciones o prohibiciones: el artículo 32 dispone que se requiere la calidad de ciudadano mexicano para desempeñar entre otras funciones, la de agente aduanal en la República; la de la fracción XVIII del artículo 27, que declaró revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, mientras que la fracción IV del mismo artículo, establece como restricción a personas morales: “las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas....., en cambio, la fracción V de igual artículo, estableció que los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las

prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

Por otro lado, el artículo 28 de esta Constitución sentó las bases de derechos de protección al consumidor, ya que estableció la libre circulación de bienes y servicios, pues prohibió los monopolios y los estancos de cualquier clase.

Asimismo, también prohibió la exención de impuestos y las prohibiciones a título de protección a la industria, pero exceptuando la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el Gobierno federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventores, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna Mejora". "En consecuencia, la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario, y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación, de cualquier manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general, o de alguna clase social.

El propio artículo 28 exceptuó de las practicas monopólicas a las asociaciones de trabajadores, formadas para proteger sus propios intereses y a las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente a los

mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan, y que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas Legislaturas por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando las necesidades públicas así lo exijan, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975.- Con la expedición de la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975 (en adelante LFPC), que entró en vigor el 6 de febrero de 1976, por primera vez se establecen normas protectoras de los derechos de la población consumidora y para hacerlas efectivas, la misma ley creó la Procuraduría Federal del Consumidor (en adelante Profeco) y el Instituto Nacional del Consumidor (en adelante Instituto), a los que el artículo 59 les confirió diversas atribuciones, de las que en seguida menciono las que corresponden al segundo mencionado y en el siguiente apartado me referiré a las de la Profeco:

Al Instituto se le dotó de facultades para informar y capacitar al consumidor en el conocimiento y ejercicio de sus derechos, lo cual refleja la falta de cultura en la materia por parte de la población consumidora, que en esa época desconocía que era titular de derechos y como era presa fácil de engaños por parte de los proveedores, también se facultó al Instituto para orientar al consumidor en el uso racional de su capacidad de compra, advertirle de la publicidad engañosa y para auspiciar hábitos de consumo para proteger el patrimonio familiar y promover un sano desarrollo y una más adecuada asignación de recursos productivos del país.

Con base en las atribuciones que se le confirieron, el Instituto editó la Revista del Consumidor con artículos de difusión de los derechos del consumidor, análisis comparativo de precios, análisis de las características de bienes y servicios, orientación en la preparación doméstica de diversos

alimentos y manufactura de productos, entre otros, así como también contó con laboratorios de análisis de bienes y servicios y la participación en programas de radio y televisión, de orientación a la población consumidora.

Esta Ley concedió a la Profeco las siguientes atribuciones:

- ✓ Representar los intereses de los consumidores ante toda clase de autoridades administrativas, colectivamente ante entidades u organismos privados y ante los proveedores de bienes y servicios, así como ante autoridades jurisdiccionales.
- ✓ Estudiar y proponer medidas encaminadas a la protección del consumidor.
- ✓ Proporcionar asesoría gratuita a los consumidores.
- ✓ Denunciar los actos de violación de precios, normas de calidad, peso medidas y otras características de los productos y servicios, las prácticas monopólicas o tendientes a la creación de monopolios, las prácticas que puedan constituir delitos, faltas, negligencia u omisiones oficiales.
- ✓ Conciliar las diferencias entre proveedores y consumidores.
- ✓ Excitar a las autoridades competentes a 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 y hacerlas del conocimiento del Instituto Nacional del Consumidor.
- ✓ En general, velar en la esfera de su competencia para el cumplimiento de esta ley y de las disposiciones que de ella emanan.

Procedimientos administrativos:

Para la satisfacción de los derechos de los consumidores, es de comentarse que la LFPC, en el artículo 59, fracción VIII, incisos a) a f), estableció un procedimiento para conciliar las diferencias entre proveedores y consumidores y el arbitraje voluntario ante la Profeco, el Capítulo Decimoprimer, lo dedicó al procedimiento de servicios de inspección y vigilancia, el Capítulo Decimosegundo previó las sanciones a imponerse por la infracción a sus preceptos y demás disposiciones derivadas de ella, y el Capítulo Décimo Tercero a la substanciación y resolución de los recursos administrativos, a los que me refiero a continuación, aunque brevemente:

Por cuanto a la facultad de Profeco de conciliación de las diferencias entre proveedores y consumidores, el artículo 59, Fracción VIII de la LFPC, dispuso: "conciliar las diferencias entre proveedores y consumidores, fungiendo como amigable componedor y, en caso de reclamación contra comerciantes, industriales, prestadores de servicios, empresas de participación estatal, organismos descentralizados y demás órganos del Estado, deberán observarse las reglas siguientes:"

De acuerdo con los incisos a) y b) de la misma fracción y artículo, una vez presentada la reclamación del consumidor, la Profeco requería al proveedor un informe con relación a los hechos de la misma y los citaba a una junta en que los exhortaba a conciliar sus intereses y si no fuera posible, para que voluntariamente la designaran árbitro. Dado que en la LFPC no se especificó el término dentro del cual el proveedor, una vez notificado, debía presentar el informe requerido, ni cuando debía acudir a la junta de conciliación, la Profeco señalaba día y hora para que se diera cumplimiento al requerimiento del informe, que coincidía con la fecha para llevarse a cabo la junta de conciliación, con fundamento en el artículo 65 de la LFPC, que dispuso:

Artículo 65.- "Las autoridades, proveedores y consumidores, están obligados a proporcionar a la Procuraduría Federal del Consumidor, en un plazo no mayor de quince días, o en el que la misma señale, los datos e informes que les solicite por escrito y que sean conducentes para el desempeño de su función."

Por otro lado, como la LFPC no previó las consecuencias en caso de incumplimiento, la Profeco apercibía al proveedor que en caso de no rendir el informe o de no asistir a la junta de conciliación, se le impondría una multa como medio de apremio, con fundamento en el siguiente Artículo

Artículo 66.- "La Procuraduría Federal del Consumidor, para el desempeño de sus funciones que le atribuye la ley, podrá emplear los siguientes medios de apremio:

I.- Multa hasta de veinte mil pesos.

II.- El auxilio de la fuerza pública.

Si fuere insuficiente el apremio, se procederá contra el rebelde por delito en contra de la autoridad.

Durante la vigencia de la LFPC de 1975, la Profeco empleó principalmente como medio de apremio la imposición de multas, cuya cuantía máxima de veinte mil pesos, al entrar en vigor la ley resultaba muy onerosa, pero con el transcurso del tiempo, con la inflación, resultó francamente irrisoria. El auxilio de la fuerza pública se utilizó muy esporádicamente para presentar a proveedores a la junta de conciliación.

Continuando con el procedimiento de conciliación, si el proveedor se presentaba a la junta de conciliación, el conciliador de la Profeco exhortaba a éste y al consumidor para que conciliaran sus intereses y de lograrse, se levantaba acta con el convenio correspondiente, que normalmente se cumplía ante la propia Profeco. Pero si no había conciliación, establecía el artículo 59, Fracción VIII, inciso b), que el conciliador debía exhortar a las partes para que nombraran árbitro a la Profeco, haciendo entonces constar en acta el compromiso arbitral.

Por último, si no había conciliación entre proveedor y consumidor y no nombraban árbitro a la Profeco, apuntaba el inciso f) del artículo y fracción

mencionados, que las partes podían hacer valer sus derechos ante los tribunales competentes, previo el cumplimiento del requisito de obtener una constancia de la Profeco de que se había agotado el procedimiento conciliatorio.

En cuanto al arbitraje ante la Profeco, los incisos b) y c), fracción VIII del artículo 59 de la LFPC, señalaba que la Profeco podía actuar como árbitro, únicamente si proveedor y consumidor la designaban en forma voluntaria, caso en el cual, debía levantarse acta para hacer constar el compromiso arbitral. El arbitraje ante la Profeco se inició en forma muy defectuosa por las lagunas que presentaba la LFPC, además por la falta de experiencia de la recién nacida Profeco.

El mencionado inciso b), indicaba que se levantara acta ante la propia Profeco, en que se hicieran constar los términos del compromiso arbitral, mismos que no reguló, ni tampoco el procedimiento para desahogarlo, sino que en el inciso c) señaló que convencionalmente fuera fijado por las partes, aplicando supletoriamente la legislación ordinaria. Para remediar estos problemas, la Profeco elaboró unas reglas del procedimiento arbitral, que proponía a las partes que voluntariamente la nombraban árbitro, mismas que se aplicaron con buenos resultados pues se apegaban en gran parte al capítulo relativo al juicio ordinario civil, previsto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, el que inclusive se previó de aplicación supletoria a las reglas del procedimiento arbitral.

Asimismo, el inciso d) indicó que el laudo arbitral sólo admitiría su aclaración, es decir, no procedía medio de defensa alguno en su contra y algo que favorecía al consumidor, es que el inciso e) de la misma fracción VIII, de artículo 59 de la LFPC, estableció que cuando no se cumpliera voluntariamente el laudo arbitral, el interesado debía acudir a la jurisdicción ordinaria para su ejecución, pues en ello se basaba la Profeco para solicitar al proveedor informara el cumplimiento del laudo y hacía que se cumpliera ante la propia Profeco.

Otros procedimientos administrativos son los relativos al requerimiento de informes y datos y visitas de inspección, relacionados con los servicios de inspección y vigilancia, establecidos por el artículo 79 de la LFPC, que señaló la obligación de las personas físicas o morales de proporcionar los informes y datos que se les requirieran por escrito y que fueren conducentes a los fines de la ley y demás disposiciones que se le derivaran, precepto equivalente el artículo 65, que estableció la misma obligación a las autoridades, proveedores y consumidores, con la diferencia de que el cumplimiento de la obligación debía ser en un plazo no mayor de 15 días.

El artículo 82 de la LFPC, dispuso que las visitas de inspección debían practicarse en los lugares en donde se fabricaran, almacenaran, transportaran o expendieran productos, o en que se prestaran servicios, con objeto de examinar los productos o mercancías, las condiciones en que se prestaran los servicios y los documentos relacionados con las actividades de que se tratara.

El procedimiento para realizar las visitas de inspección, quedó regulado en forma muy completa en los artículos 80, 81, 82, 83, 84 y 85, que contemplaron entre otros aspectos importantes, la identificación del inspector y la exhibición del oficio de comisión respectivo, con la obligación de levantar una acta circunstanciada. La Profeco contó con la facultad de habilitar días y horas inhábiles, lo cual debía expresarse en el propio oficio de comisión, conforme al artículo 80 de la LFPC:

En cuanto a las funciones de vigilancia, el artículo 63 primer párrafo de la LFPC, estableció únicamente que la Profeco vigilaría que los contratos de adhesión no contuvieran cláusulas que establecieran prestaciones desproporcionadas a cargo de los consumidores o les impusieran obligaciones inequitativas.

Durante su vigencia, la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975, sufrió reformas y adiciones, para el caso que me ocupa considero pertinente referirme a la que se le realizaron mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 5 de febrero de 1985, respecto de las que a continuación me permito destacar las siguientes:

Con la adición al artículo 57, se precisó que 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.

Por otro lado, estas reformas y adiciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor, vinieron a resolver algunas de las lagunas que presentaba la ley en cuanto a la función conciliadora de la Profeco, mejorando su principal atribución de proteger los derechos e interés de los consumidores, aunque el procedimiento conciliatorio permitió a los proveedores rendir un informe y ofrecer satisfacer la reclamación, sin obligación de comparecer a la audiencia de conciliación, sin embargo, esto beneficiaba al consumidor, al obligar de pleno derecho al proveedor a su cumplimiento.

Otro aspecto importante es la reforma del artículo 66 de la ley, ya que para hacer más acorde a la realidad el medio de apremio de la multa, ésta se precisó con un importe de 100 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, en lugar de la establecida en el texto original de hasta veinte mil pesos, que para el año de 1995, en que se reformó este artículo, resultaba francamente irrisoria y por tanto ridícula.

Ley Federal de Protección al Consumidor de 1992.- Las reformas del año de 1985 a la Ley Federal de Protección al Consumidor, en parte satisficieron la necesidad de adecuar sus normas, a la labor de la Profeco para procurar los

derechos e intereses de la población consumidora, sin embargo, nuevas formas de comercialización y el incremento en la oferta y la demanda de bienes y servicios, así como las expectativas que representaba el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN, celebrado entre México, Estados Unidos y Canadá, exigieron la expedición de nuevas normas más acordes con la realidad en las relaciones de consumo, que sin duda habían rebasado el ordenamiento vigente, es decir, surgió la imperiosa necesidad de expedir una nueva ley en la materia.

Así, en la iniciativa de la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1992, se destaca: "Junto a la subsistencia de las más añejas formas de comercialización, el mercado mexicano incluye una gran cantidad de mecanismos de consumo, entre los que figuran algunos tan novedosos de bienes y servicios como son las tarjetas de crédito. La evolución previsible de las tendencias económicas permite anticipar el surgimiento de formas inéditas de compra-venta que se sumarán a las ya existentes, con lo que la actividad comercial continuará modificándose. Del mismo modo, el universo de bienes y servicios que se ofrecen en el mercado parecen no tener límites. En este sentido, el rezago para los sectores de la población más desprotegidos es mayor y, con tal motivo, las instituciones orientadas a la rectoría de las relaciones de consumo deben acercarse más a la demanda de esos consumidores."

"Por otra parte, la perspectiva de establecer una zona de libre comercio en América del Norte exige la introducción de patrones y normas de eficiencia, calidad y competitividad al más alto nivel internacional. El panorama regional permite suponer una nueva dimensión de los intercambios que modificará las relaciones de consumo en el país. El Estado debe reformar estructuras que si bien en su momento respondieron a situaciones específicas, la realidad contemporánea empieza a hacerlas obsoletas e inadecuadas para cumplir sus finalidades originales."²⁴

²⁴ Iniciativa de ley de la Presidencia de la República. 25 de noviembre de 1992, págs. VI y VII.

La Ley Federal de Protección al Consumidor de 1992,²⁵ constó de 143 artículos distribuidos en quince capítulos, más cinco transitorios de los cuales, por virtud del primero, la ley entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario oficial de la Federación, mientras que el segundo, abrogó la Ley Federal de Protección al Consumidor publicada en el mismo Diario el 22 de diciembre de 1975 y sus reformas y derogó todas las disposiciones que se4 le opusieran, quedando vigentes los reglamentos expedidos en términos de la ley abrogada, en lo que no se opusieran a esa nueva ley.

Esta nueva ley de 1992, si bien recogió disposiciones importantes de la ley de 1975, introdujo otras muy novedosas, como las relativas al objeto, contenida en su artículo 1o. en donde también se establecieron los principios básicos en las relaciones de consumo entre proveedores y consumidores, de las que me permito destacar las contenidas en las fracciones I, III, VI y VII:

- 1.- La protección de la vida, la salud y la seguridad del consumidor contra los riesgos provocados por prácticas en el abastecimiento de productos y servicios considerados peligrosos y nocivos.
- 2.- La información adecuada y clara sobre los diferentes productos y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio, así como, los riesgos que representen.
- 3.- El otorgamiento de facilidades a los consumidores para la defensa de sus derechos.
- 4.- La protección contra la publicidad engañosa y abusiva, métodos comerciales coercitivos y desleales, así como contra prácticas y cláusulas abusivas o impuestas en el abastecimiento de productos y servicios.

Por cuanto hace a las atribuciones de la Profeco, el artículo 24 de la ley, principalmente, le concedió las siguientes:

²⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1992.

- 1.- Promover y proteger los derechos del consumidor, así como aplicar las medidas necesarias para propiciar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.
- 2.- Llevar a cabo funciones de verificación y vigilancia de precios y tarifas acordados, fijados, establecidos, registrados o autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; atribuciones que complementa el artículo 98, extendiendo dichas funciones a bienes y servicios en los términos de la propia ley.
- 3.- Vigilar y verificar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas, pesas y medidas para la actividad comercial, instructivos, garantías y especificaciones industriales, en términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Esta disposición vino a enriquecer el ámbito de atribuciones de la Profeco, pues las mismas, al igual que las mencionadas en el numeral anterior, le fueron transferidas de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, hoy Secretaría de Economía. Cabe señalar que respecto de estas atribuciones de verificación y vigilancia, si bien en los artículos 96 a 98 de esta nueva ley, se regularon términos limitados, se dispuso la aplicación supletoria de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Otros aspectos importantes de esta nueva ley, son que el artículo 35 otorgó legitimación procesal activa a la Profeco, para ejercer acciones grupo en representación de consumidores, ante los tribunales competentes; conforme al artículo 35 se facultó a la Profeco para ordenar la suspensión o modificación de la publicidad que viole lo dispuesto por la propia ley (nueva atribución para la Profeco). Respecto de los procedimientos de conciliación, arbitraje, verificación y vigilancia, se regularon en forma más completa que en la ley de 1975.

En materia arbitral es muy novedosa la posibilidad de las partes de nombrar un árbitro independiente y también de que la Profeco sea nombrada arbitro sin reclamación previa. Esta nueva ley estableció recursos administrativos, el de revocación para el procedimiento arbitral, aunque incipientemente regulado y el de revisión, con algunas precisiones. La Ley Federal de Protección al Consumidor de 1992, sufrió diversas reformas, mismas a las que me refiero en el Capítulo Segundo de esta tesis.

Ley Federal sobre Metrología y Normalización de 1992.- Como lo precisé antes, la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor, dotó a la Profeco, de facultades para Vigilar y verificar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas, pesas y medidas para la actividad comercial, instructivos, garantías y especificaciones industriales, en términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Los antecedentes de las atribuciones de la Profeco para efectuar visitas de vigilancia y verificación corresponden a la ley de 1975, ya que en su Capítulo Decimoprimer, reguló la "inspección y vigilancia" y la fracción VI señaló que en caso de violación de precios, normas de calidad, peso, medida y otras características de los productos y servicios que llegasen a su conocimiento, la Profeco contaba con la atribución de denunciarlo ante las autoridades competentes, es decir, carecía de competencia para sancionar su incumplimiento.

Con las reformas a la Ley Federal de Protección al Consumidor, acaecidas en el año de 1985, el precepto anterior quedó de esta manera:

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

Como puede apreciarse del texto de la reforma, se precisa por un lado, que las funciones de inspección y vigilancia tienen como materia precios y tarifas y se otorga a la Profeco la facultad que antes de la reforma no tenía, de sancionar su violación, mientras que por otro lado, en materia de normas de calidad, peso, medida y otras características de los productos y servicios, cuando conociera de su incumplimiento debía limitarse a su denuncia. Fue con

la entrada en vigor de la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor de 1992, que por virtud de los dispuesto por sus artículos 3o. y 24, fracción XIV, se confieren atribuciones a la Profeco, para efectuar visitas de vigilancia y verificación del cumplimiento de normas oficiales mexicanas, pesas y medidas para la actividad comercial, instructivos, garantías y especificaciones industriales, en términos de la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, así como sancionar la infracción de los preceptos de esta ley.²⁶

El objeto de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, se encuentra precisado en su artículo 2o., del que puedo destacar, entre otros puntos: los requisitos para la fabricación, importación, reparación, venta, verificación y uso de los instrumentos para medir; los patrones de medida; la obligatoriedad de la medición en las transacciones comerciales; la indicación del contenido neto en los productos envasados; así como fomentar la transacción y la eficiencia en la elaboración y observancia de las normas oficiales mexicanas.

De los procedimientos que establece esta ley, me permito destacar el Capítulo Único del Título Quinto, relativo a la forma y términos para realizar visitas de verificación y vigilancia, muy completo en comparación con el que establece la Ley Federal de Protección al Consumidor. Asimismo, en su Título sexto, Capítulo II, se regularon las sanciones a imponer por violación de sus preceptos pero, por otro lado, se omitió el procedimiento a seguir. Finalmente en el Capítulo III de mismo Título, esta ley reguló el recurso administrativo.

1.2. Derecho Extranjero.

Son muchos los países en los que la legislación establece diversos derechos de los consumidores, como son la cantidad y calidad de bienes y servicios, protección contra publicidad engañosa, protección de la salud, entre

²⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 1o. de julio de 1992.

otros, así como los instrumentos jurídicos para su defensa y protección, pero como lo establezco a continuación, en los Estados Unidos de América es donde se empiezan a producir los primeros movimientos para proteger a los consumidores.

1.2.1. Estados Unidos.

Es en los Estados Unidos de América, en donde se inicia por primera vez una política de protección de los derechos de los consumidores, provocada conforme al autor José Ovalle Favela, por tres movimientos de consumidores (consumersim), a los que en seguida me refiero;

En el primer decenio del Siglo XX, la primer protesta por los incrementos en los precios, los escritos polémicos Upton Sinclair y los escándalos relativos a las sustancias farmacéuticas, que culminó con la aprobación de la Ley sobre Genuinidad de las Substancias Alimenticias y Farmacéuticas de 1906, de la Ley sobre inspección de Carne del mismo año, y con la creación, en 1914, de la Comisión Federal para el Comercio;

La segunda protesta, sobre la mitad del decenio de los treinta y fue motivada por un desmesurado incremento de los precios al consumidor en plena depresión económica, el escándalo de la sulfanilamida y la huelga de las amas de casa en Detroit. La protesta culminó con las reformas para fortalecer la Ley sobre Genuinidad de las Substancias Alimenticias y Farmacéuticas y con la ampliación de los poderes normativos de la Comisión Federal para el Comercio, para combatir las actividades y las prácticas ilícitas o fraudulentas.

El tercer movimiento de los consumidores se inició a la mitad del decenio de los sesenta, y es el resultado de una compleja convergencia de circunstancias, de las cuales una de las más importantes es el contraste entre

las prácticas habituales del comercio y los intereses a largo plazo de los consumidores.

En marzo de 1962, el Presidente John F. Kennedy propuso el derecho a ser informado como un derecho fundamental de los consumidores, en la directiva que formuló al Consejo de Consulta de los Consumidores, y el cual ha sido la base para muchas batallas en defensa de los intereses de los consumidores.²⁷ En el mencionado discurso, de 15 de marzo de 1962, el Presidente Kennedy indicó: *"Los consumidores, todos nosotros por definición, representan el grupo económico más importante y se hayan interesados en casi todas las decisiones económicas, públicas y privadas. Sus gastos representan las dos terceras partes de los gastos económicos totales. Sin embargo, constituye el único grupo que no está organizado realmente y cuya opinión casi nunca es tenida en cuenta"*.

La idea de los derechos concretos a favor del consumidor se encuentran contenidos en el mensaje al Congreso expuesto por Kennedy y cuyo resultado final es el alcanzar la plena garantía de los mismos por la vía del poder instituido; El principio de la información: hay que proteger al consumidor contra la desinformación, anuncios, propaganda y, en general, todo lo que puede alterar cualquier dato, ya de forma dolosa o culposa. El principio de protección: frente a cualquier producto que atente a la salud o a la vida: El principio de defensa y de ser escuchado: en las instancias del Gobierno o Tribunales de Justicia. El principio antimonopolio: que haya libertad de productos, junto a la libertad de compra por parte de los consumidores.²⁸

Aunque el mencionado discurso fue acogido favorablemente por todas las fuerzas políticas y sociales, en el momento en que aquellas declaraciones programáticas quisieron plasmarse en cuerpos legislativos, tropezaron con

²⁷ Ovalle Favela, José. Derechos del Consumidor, 1a. Reimp. nov. de 2000, Instituto Politécnico Nacional, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Cámara de Diputados. p. p. 3 y 4.

²⁸ Prada Alonso, Javier. Protección del Consumidor y Responsabilidad Civil, Edit. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A., Madrid 1998. p. 22.

serios obstáculos por parte del sector empresarial. Los derechos que se pretendieron regular versaban sobre el derecho a la seguridad, a la libre elección y al derecho a ser atendido. Sin embargo, aunque se consideraban derechos fundamentales en las relaciones comerciales, los intentos posteriores del Presidente Carter por articular los movimientos asociacionistas de los consumidores resultaron fallidos a pesar de que se logró crear la *Agency for Consumer Advocacy*, cuyo objetivo fundamental fue luchar contra la indefensión de los consumidores.²⁹

Para la regulación del comercio, los Estados Unidos de América cuentan con la Comisión Federal de Comercio (Federal Trade Comisión), que tiene como atribuciones la ejecución y vigilancia del cumplimiento de las leyes Federal Trade Act y Clayton Act, que prohíben las fusiones de empresas comerciales y prácticas comerciales de carácter anticompetitivo que tengan como intención impedir una competencia enérgica, tales como el comportamiento monopolístico, tentativas monopolizadoras y conspiraciones que puedan refrenar el desarrollo normal del comercio, lo cual realiza a través del Buró de Competencia y de la División de Antimonopolio (Antitrust Division) del Departamento de Justicia.

La mencionada Comisión también cuenta con la función de promover la opción informada de los consumidores y lograr que el público en general comprenda el proceso anticompetitivo.

La Federal Trade Comisión cuenta con el denominado Buró de Competencia (Bureau Comision), mismo que cuenta con las siguientes funciones:

- ✓ Examinar las fusiones y las adquisiciones de empresas y disputar aquellas que provocarían aumentos de precios, menos opciones o lentitud en los avances de la innovación.

²⁹ Reyes López, María José. *Coor. Derecho de Consumo*. Edit. Tirant lo Bllanch, Valencia 1999. p. 26.

- ✓ Investigar los comportamientos anticompetitivos que se presenten en el mercado, incluyendo la monopolización y los acuerdos entre competidores.
- ✓ Promover la competencia de las industrias o sectores que tienen un alto impacto sobre los consumidores, como por ejemplo la atención médica, el mercado de bienes inmuebles, combustibles y alta tecnología.
- ✓ Suministrar información sobre temas relacionados a la competencia y al análisis de mercado a los consumidores y a los encargados de elaborar las políticas correspondientes.

Por otro lado, la Federal Trade Comisión, actúa también a través del Buró de Protección al Consumidor (Bureau of Consumer Protection), mismo que cuenta con las siguientes Divisiones:

1. De Practicas publicitarias (Advertsing Practices).- Protege a los consumidores vigilando el cumplimiento de las leyes de veracidad publicitaria del país, con particular énfasis en las declaraciones publicitarias efectuadas para promover alimentos, medicinas de venta libre, suplementos dietarios, alcohol y tabaco y también respecto al comportamiento relacionado con los productos de alta tecnología e Internet, como por ejemplo la diseminación de programas espías (spyware).
2. De Educación de Consumidores y Negocios (Consumer and Business Education).- Planifica, desarrolla e implementa campañas nacionales creativas para comunicar a los consumidores cuáles son sus derechos y para explicar a los negocios cuáles son sus responsabilidades.
3. De Cumplimiento (Enforcement).- Entabla los casos por desacato o incumplimiento con el propósito de hacer cumplir todos los interdictos y órdenes administrativas de la Federal Trade Comisión, espedidos por la corte federal referidos a asuntos de protección al consumidor, entre los que

se incluyen las prácticas financieras y publicitarias, la seguridad y protección de datos, el fraude mediante la utilización de alta tecnología, telemarketing y otras estafas.

Además, a través de la tarea de su componente Criminal Liaison Unit, esta división coordina las acciones de la Federal Trade Comisión con las agencias encargadas de la aplicación de las leyes penales, entabla acciones civiles contra aquellos que defraudan a los consumidores y desarrolla, examina y ejecuta una variedad de reglas de protección del consumidor.

4. De Practicas Finacieras (Financial Practices).- Protege a los consumidores de prácticas desleales engañosas del sector de servicios financieros, protegiéndolos de las prácticas de préstamo abusivas o discriminatorias, como así también de las prácticas engañosas o desleales de servicios de préstamo. Cobranza de deudas, asesoría de crédito y demás prácticas diseñadas para asistir a consumidores endeudados.
5. Internacional de Protección al Consumidor (Internacional Consumer Protection).- Combate el fraude transfronterizo facilitando el uso compartido de la información ante las agencias encargadas del cumplimiento de la ley de protección del consumidor y brindando asesoramiento al personal que participa de litigios que poseen un componente internacional.

Esta división también desarrolla políticas internacionales aplicables al comercio electrónico y a la protección de los consumidores, fundamentalmente en áreas relacionadas a la privacidad y seguridad.

6. De Prácticas de Comercialización (Marketing Practices).- Tiene bajo su responsabilidad la tarea de tomar medidas que respondan al fraude cometido por Internet, las telecomunicaciones y el correo directo; a correo electrónico spam; a los negocios, inversiones y programas de trabajo en

casas fraudulentos y también se encarga de las violaciones de las disposiciones del registro No Llama de la Regla de Ventas de Telemarketing (Telemarketing Sales Rule).

7. De Planificación & Información (Planning & Information).- Litiga en los asuntos que involucran compañías bajo investigación que se declaran en bancarota; recolecta, analiza y pone a disposición de las agencias competentes las quejas sobre fraude contra consumidores, robo de identidad y violaciones a las disposiciones del Registro Nacional No Llama; colabora en la distribución de reintegros monetarios para consumidores y brinda apoyo tecnológico de avanzada para la investigación y litigación de causas judiciales.
8. De Protección de la Privacidad y de la Identidad (Privacy and Identity Protection).- Salvaguarda la privacidad de la información financiera de los consumidores; investiga las violaciones de las normas de seguridad de datos; trabaja para prevenir el robo de identidad y ayuda a los consumidores cuyas identidades han sido robadas; además, implementa las leyes y regulaciones aplicables al sector de informes de consumidores incluyendo las disposiciones establecidas por la ley Fair Credit Reporting Act.

El Buró de Protección al Consumidor (Bureau of Consumer Protection), tiene instrumentado un procedimiento de recepción de quejas por Internet, para el que aplica un formulario, sin que la Comisión Federal de Comercio (Federal Trade Comisión) resuelva en forma particular el problema del consumidor, pero la investigación que se realiza de fraudes, puede derivar en una acción de cumplimiento de la ley. Además debe indicarse que las quejas relacionadas con fraudes cometidos a través de Internet, sistema de telemarketing, robo de identidad y demás, son ingresadas a una base segura de datos en línea, llamada Centinela del Consumidor, que se encuentra a

disposición de cientos de agencias de aplicación de la ley civil y penal en el mundo entero.

1.2.2. España.

La protección de los derechos de los consumidores en España, se encuentra prevista por el artículo 51 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, ya que establece:

1. Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos;
2. Los poderes públicos promoverán la información y educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a estas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca;
3. En el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales.

El mencionado artículo 51 es reglamentado por la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, de 19 de julio de 1984, la que según el autor español Javier Prada Alonso,³⁰ presenta por un lado el problema de su ámbito de aplicación con respecto de la expedición de la normativa en la materia por parte de las Comunidades Autónomas y, por el otro, que en la mencionada ley se mezclan normas de derecho privado con normas de derecho público, como derecho penal y administrativo, a lo cual se deben agregar las leyes especiales y las Directivas de la Unión Europea a la que pertenece España y por tanto le son aplicables en forma paralela.

³⁰ Ob. Cit. p. 41.

Lo anterior ha llevado a afirmar a José Manuel Busto Lago y coautores en su obra Reclamaciones de Consumo, Derecho de Consumo desde la Perspectiva del Consumidor, que en España la normativa que integra el sector del Ordenamiento jurídico que convencionalmente podemos considerar como *Derecho de Consumo*, se caracteriza por la dispersión normativa, lo que impide tener una visión de conjunto de los problemas que se suscitan y de su adecuada resolución. La novedad de la materia y la proliferación constante de normas –fundamentalmente a impulsos del Derecho derivado de la UE firmado en Maasricht el 7 de febrero de 1992, existe en aquel texto normativo una base jurídica adecuada para la política orientada a la protección de los consumidores.³¹

Son objetivos de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios:

1. Establecer, sobre bases firmes y directas, los procedimientos eficaces para la defensa de los consumidores.
2. Disponer del marco legal adecuado para favorecer un desarrollo óptimo del movimiento asociativo en este campo.
3. Declarar los principios, criterios, obligaciones y derechos que configuran la defensa de los consumidores y usuarios y que, en el ámbito de sus competencias, habrían de ser tenidos en cuenta por los poderes públicos en las actuaciones y desarrollos normativos futuros, en el marco de la doctrina sentada por el tribunal Constitucional.

Por lo que toca al contenido temático de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de 19 de julio de 1984, ésta consta de diez capítulos denominados: *Ámbito de Aplicación y Derechos de los Consumidores*;

³¹ Edit. Thompson, España 2005, p. 45.

Protección de la Salud y Seguridad; Protección de los Derechos Económicos y Sociales; Derecho a la Información; Derecho a la Educación y Formación en Materia de Consumo; Derecho de Representación, Consulta y Participación; Situaciones de Inferioridad, Subordinación o Indefensión; Garantías y Responsabilidades; Infracciones y Sanciones y ; Competencias, Así como disposiciones adicionales, finales y derogatorias, que son equivalentes a los artículos transitorios en las leyes mexicanas.

El Artículo Primero de la ley que se analiza, define a los consumidores o usuarios como las personas físicas o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales, bienes muebles o inmuebles, productos, servicios, actividades o funciones, cualquiera que sea la naturaleza pública o privada, individual o colectiva de quienes los producen, facilitan, suministran o expiden y excluye de este carácter a quienes sin constituirse en destinatarios finales, adquieran, almacenen, utilicen o consuman bienes y servicios, con el fin de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación a terceros.

Los derechos de los consumidores se precisaron en el Artículo Segundo de esta ley, en los siguientes términos:

1.- Son derechos básicos de los consumidores y usuarios:

- a) La protección contra los riesgos que puedan afectar su salud o seguridad.
- b) La protección de sus legítimos intereses económicos y sociales; en particular, frente a la inclusión de cláusulas abusivas en los contratos.
- c) La indemnización o reparación de daños y perjuicios sufridos.

- d) La información correcta sobre los diferentes productos o servicios y la educación y divulgación, para facilitar el conocimiento sobre su adecuado uso, consumo o disfrute.
- e) La audiencia en consulta, la participación en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales que les afectan directamente y la representación de sus intereses, todo ello a través de las asociaciones, agrupaciones o confederaciones de consumidores y usuarios legalmente constituidas.
- f) La presión jurídica, administrativa y técnica en las situaciones de inferioridad, subordinación o indefensión, derechos que son irrenunciables, por virtud de o establecido por el propio Artículo Segundo.

Ahora bien, según el artículo trigésimo noveno de esta ley, la Administración del Estado, es competente para la aplicación de sus disposiciones y sancionar su violación, así como apoyar la actuación de las autoridades y Corporaciones Locales y de las Comunidades Autónomas, entre otras, así, la aplicación de la ley y las sanciones por su incumplimiento, son facultades que pueden ser ejercidas por diversas autoridades, además de la Administración del Estado. La defensa de los consumidores y usuarios no es una competencia expresamente contemplada por la Constitución al prever la distribución de competencias entre el estado y las Comunidades Autónomas.³²

En España existen otras disposiciones en el ámbito de la protección del consumidor como el Real Decreto sobre la información a suministrar en la compraventa y el arrendamiento de vivienda, la Ley de 1991 sobre competencia desleal, El Real decreto sobre el derecho de representación, consulta y

³² Reyes López, Ma. José, Coord. Ob. Cit. p. 41.

participación de los consumidores y usuarios a través de sus asociaciones y el Real Decreto por el que se regula el sistema arbitral de consumo.³³

En virtud de que España pertenece a la Unión Europea (UE), ha incorporado a su legislación nacional normas internacionales de protección al consumidor, por ello la Comunidad Económica Europea, restringida a la disciplina de los aspectos incidentes sobre el Mercado Común, y el Consejo de Europa, que presenta una perspectiva y una integración notoriamente más amplias. Ambos entes sustentan el plan de acción en sus respectivos pilares fundamentales, es decir: la Comunidad, en el *Programa preliminar para una política de protección e información a los consumidores*, de abril de 1975, y el Consejo, en la *Carta europea de protección de los consumidores*, de mayo de 1973.³⁴

Por cuanto a las Directivas de la Unión Europea, es de mencionarse que en materia de protección de derechos del consumidor, el funcionamiento del mercado común, no solo no eliminó los problemas de consumo, sino que trajo consigo algunos otros nuevos, como reclamar un producto defectuoso a una empresa con una sede social en otro Estado; conocer la composición o las instrucciones de uso de un producto en otro idioma...Todo ello constituyó un punto de partida importante si se tiene en cuenta que, en un principio, los tratados constitutivos de la CEE, no hacían referencia específica a una política general para la tutela de los consumidores.³⁵

Pero por otro lado, es de mencionarse que en el año de 1973, la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa emitió la resolución 543/73, con la que aprobó el Texto definitivo de la Carta Europea de Protección de los

³³ Méndez Pinedo, Elvira. La Protección de Consumidores en la Unión Europea. Hacia un Derecho procesal Comunitario de Consumo, Edit. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A., Madrid 1998. p. 40.

³⁴ Stiglitz, Gabriel A. Protección Jurídica del Consumidor. 2a. Ed. Edit. Ediciones Desalma, Buenos Aires, Argentina 1990. p. 5.

³⁵ Reyes López, María José. Ob. Cit. p. 24.

Consumidores. Esta Carta reconoció los siguientes cuatro derechos fundamentales de los consumidores:

El derecho *a la protección y a la asistencia de los consumidores*, que se debe manifestar, según las directivas del Consejo de Europa, en *un fácil acceso a la justicia y una racional administración* de la misma. Además, los consumidores deben ser protegidos de todo daño, económico o material, provocado por bienes de consumo.

El derecho a la reparación del daño que soporte el consumidor por la circulación de *productos defectuosos*, o por la difusión *de mensajes engañosos o erróneos*. Los ordenamientos de los países miembros del Consejo de Europa deberán establecer "reglas generales que provean a la *seguridad de los bienes y servicios*"; que instituyan controles sobre los productos del mercado y sobre su composición y etiquetado; y que protejan los intereses económicos de los consumidores con controles sobre las condiciones generales de contratación. En la carta se invita a cada país miembro a una revisión periódica de la legislación en materia de prácticas comerciales desleales y, en general, de todas las prácticas que resulten abusivas, incorrectas o poco deseables desde la perspectiva de la protección al consumidor.

El derecho a la información y a la educación que la carta prevé no sólo para la obtención, por parte del consumidor, de informaciones correctas sobre la calidad de los productos, sino también para verificar la identidad de los proveedores y para cualquier otro aspecto del producto, el cual deberá poder ser usado "con toda seguridad y con plena satisfacción" por el consumidor.

El derecho de los consumidores a organizarse en asociaciones y a ser representados en diversos organismos, para expresar opiniones sobre decisiones políticas y económicas inherentes a la disciplina del consumo. Al lado de estas organizaciones de consumidores, cada país deberá constituir una "autoridad fuerte, independiente y eficaz, que represente a los consumidores y

a las categorías comerciales”, con facultades tanto para expresar pareceres a los órganos legislativos y gubernativos sobre todos los problemas de tutela de los consumidores, cuanto para aplicar la ley y los reglamentos destinados a regular las operaciones de mercado desde la perspectiva de dicha tutela.³⁶

Asimismo, he de mencionar el Programa Preliminar de la Comunidad Económica Europea para una Política de Protección e Información a los Consumidores, aprobado el 14 de abril de 1975 por el Consejo de la Comunidad Económica Europea, en el que se establecieron los derechos fundamentales del Consumidor que en seguida se precisan, derechos confirmados por un Segundo Programa de una política de Protección e información de los Consumidores, adoptado por el Consejo de las Comunidades Europeas de 19 de mayo de 1981.

- ✓ El derecho a la protección a la salud y la seguridad de los consumidores.
- ✓ El derecho a la protección de los intereses económicos de los consumidores.
- ✓ El derecho a la reparación de los daños.
- ✓ El derecho a la información y a la educación del consumidor.
- ✓ Derecho a la representación (derecho a ser escuchado)

Finalmente, el Consejo y el Parlamento de la Unión Europea, ha expedido diversas directivas, que son obligatorias para los Estados Miembros, entre las que menciona el autor José Ovalle Favela, relativas a la protección de la salud y la seguridad: 76/769.- Relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los estados miembros, que limitan la comercialización y utilización de determinadas sustancias y preparados peligrosos; 87/357.- sobre apariencia engañosa de productos con peligro para

³⁶ Ovalle Favela, José. Ob.Cit. p. 5, 6 y 7.

la seguridad y la salud de los consumidores; 92/59.- Sobre seguridad general de los productos.

Por otro lado, el Reglamento 880/92, expedido por el Consejo el 23 de marzo de 1992, relativo al sistema comunitario de concesión de etiqueta ecológica, que tiene dos objetivos: Promover el diseño, la producción y la comercialización de productos que tengan repercusiones reducidas en el medioambiente durante todo su ciclo de vida y, proporcionar a los consumidores mejor información sobre las repercusiones ecológicas de los productos, sin comprometer para ello la seguridad de los productos ni de los trabajadores, ni afectar a las propiedades que hacen que un producto sea apto para el consumo (artículo 1o.); derivado de este Reglamento, se han producido las siguientes directivas:

En relación con el derecho a la protección de los intereses económicos, sobre:
84/450.- Publicidad engañosa.

85/577.- Protección a los consumidores en contratos negociados fuera de los establecimientos mercantiles;

87/102 y 90/88.- Crédito al consumo;

93/13.- Cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores;

97/7.- Protección del consumidor en materia de contratos a distancia.

1999/44.- Determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo.

Respecto del derecho a la reparación de los daños, sobre:

85/374.- Responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos
Y la resolución de 25 de junio de 1987 sobre indemnización a consumidores.

Respecto al derecho a la información y a la educación, sobre:

79/12 y 89/395.- Etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios designados al consumidor final;

92/28.- Publicidad de medicamentos para el uso humano;

98/6.- Protección del consumidor en materia de indicación de los precios de los productos ofrecidos a los consumidores;

1999/44.- Clasificación, el envasado y el etiquetado de productos peligrosos;

Y la resolución 86/C 184/07, del 9 de junio de 1986, relativa a la integración de la educación de los consumidores dentro de la enseñanza primaria y secundaria.

Sobre el derecho a la representación:

La Comisión de las Comunidades Europeas creó en 1973 el Comité Consultivo de los Consumidores, el cual transformó en 1990 en Consejo, y al que se encomendó la función de representar los intereses de los consumidores ante los órganos comunitarios, así como manifestarles los problemas concernientes a la protección del consumidor.

Además de estos cinco derechos fundamentales, los órganos comunitarios también se han ocupado del acceso de los consumidores a la justicia y de los medios de solución de litigios en materia de consumo.³⁷ Uno de los problemas que se plantean en torno a la protección jurídica de los consumidores es el relativo a los daños que éstos pueden sufrir en su integridad psicofísica o en sus bienes como consecuencia del uso o consumo de productos defectuosos; el progreso tecnológico no sólo beneficia al consumidor sino que, además, también implica un elevado número de riesgos para su salud y su patrimonio.³⁸

1.2.3. Argentina.

En materia de derechos y protección del consumidor, en Argentina se han definido tres etapas: la primera, durante la cual las relaciones de consumo comienzan a revelar al consumidor como parte débil (masificaciones, desigualdades reales, desinformación, etcétera), menesterosa de tutela jurídica, pero sin respuesta alguna del derecho positivo. Es el tiempo anterior a la

³⁷ Ovalle Favela, José. Ob. Cit. p. p. 5-13.

³⁸ Parra Lucas, Ma. Angeles. Daños por Productos y Protección del Consumidor. Edit. José María Bosch Editor, S. A., Barcelona 1990. p. 19.

reforma del Código Civil y a la sanción de las leyes de abastecimiento, lealtad comercial y defensa de la competencia; un segundo periodo, a partir de la vigencia de las citadas normas, permite señalar un sistema de protección del consumidor, a través de soluciones que, aunque genéricas y no específicamente dirigidas a aquel fin, importan de todos modos un avance notorio en orden a la equidad en las relaciones de consumo. Y la tercera etapa en la evolución del derecho del consumidor, se inicia en la Argentina con la vigencia de la ley 22.240,³⁹ es la Ley de Defensa del Consumidor de 22 de diciembre de 1993.

Desde luego que el punto de partida de los derechos del consumidor y su defensa, es el artículo 42 de la Constitución Política de la Nación Argentina de 22 de agosto de 1994, pues determina que: "Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno.

Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios.

La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control".

De este dispositivo constitucional emana la Ley de Defensa del Consumidor de 22 de diciembre de 1993, consta de 17 capítulos que establecen: normas de protección y defensa de los consumidores; Información

³⁹ Stiglitz, Gabriel. Defensa de los Consumidores de Productos y Servicios, Edit. Ediciones La Rocca, Buenos Aires 2001. p. 30.

al consumidor y protección de la salud; condiciones de la oferta y venta; cosas muebles no consumibles; de la prestación de los servicios; usuarios de servicios públicos domiciliarios; de la venta domiciliaría, por correspondencia y otras; de las operaciones de venta de crédito; de los Términos abusivos y cláusulas ineficaces; responsabilidad por daños; autoridad de aplicación, procedimiento y sanciones; acciones; de las asociaciones de consumidores; arbitraje y ; disposiciones finales.

Conforme a su artículo 1º. esta Ley tiene como objeto la defensa de los consumidores o usuarios y define a éstos como las personas físicas o jurídicas que contratan a título oneroso para su consumo final o beneficio propio o de su grupo familiar o social: la adquisición o locación de cosas muebles, la prestación de servicios y la adquisición de inmuebles nuevos destinados a vivienda, incluso os lotes de terreno adquiridos con el mismo fin, cuando la oferta sea pública y dirigida a personas indeterminadas, con la salvedad de que no tienen carácter de consumidores o usuarios, quienes adquieran, almacenen, utilicen o consuman bienes o servicios para integrarlos en los procesos de producción, transformación, comercialización o prestación a terceros y excluye de su aplicación los servicios de profesionales liberales que requieran para su ejercicio título universitario y matrícula otorgada por colegios profesionales reconocidos oficialmente o autoridad facultada para ello, pero si la publicidad que se haga para su ofrecimiento (artículo 2º.).

Por cuanto a los proveedores de cosas o servicios, esta Ley establece que quedan obligados a su cumplimiento, las personas físicas o jurídicas, de naturaleza pública o privada que, en forma profesional, aún ocasionalmente, produzcan, importen, distribuyan o comercialicen cosas o presten servicios a consumidores o usuarios, excluyendo de su ámbito de aplicación, los contratos realizados entre consumidores cuyo objeto sean cosas usadas (artículo 2º.).

La Ley de referencia establece una serie de derechos del consumidor y usuario, entre los que puedo citar el derecho a la información que establece el artículo 4º. Ya que obliga a quienes produzcan, importen, distribuyan o

comercialicen cosas o presten servicios, a que suministren a los consumidores o usuarios, en forma cierta y objetiva, información veraz, detallada, eficaz y suficiente sobre las características esenciales de los mismos; asimismo establece normas de protección al consumidor en cuanto a que las cosas y servicios deben ser suministrados o prestados en forma tal que, utilizados en condiciones previsibles o normales de uso, no presenten peligro alguno para la salud o integridad física de los consumidores o usuarios (artículo 5º.).

En materia de procedimientos administrativos, con relación a la satisfacción de los derechos de los consumidores y usuarios, en su artículo 45 la Ley que se analiza regula un procedimiento sancionatorio por violación a sus disposiciones, que se realiza mediante dos vías, la instancia conciliatoria y la verificación, en el primer caso, se labra (levanta) acta en que se hacen constar los hechos denunciados y se cita al presunto infractor para que dentro del plazo de 4 días hábiles, presente por escrito su descargo (el informe de acuerdo con la Ley Federal de Protección al Consumidor de México) y ofrezca sus pruebas, con base en lo cual se dicta resolución administrativa y en caso de que se hubiese celebrado acuerdo conciliatorio y no se le diere cumplimiento, según el artículo 46 se considera violación de la ley, que puede sancionarse, independientemente del cumplimiento de las obligaciones acordadas.

No quiero dejar de mencionar que el artículo 59 de la Ley, concede facultad a las autoridades de aplicación de la Ley, a las que me refiero en seguida, para propiciar la organización de tribunales arbitrales, ante los que las partes sometan sus controversias para su resolución en amigable composición o en estricto derecho.

Además de las normas que establecen la Constitución y Ley a que me he referido, en Argentina cuentan con otras normas de carácter general, protectoras del consumidor y del usuario, pues a decir del autor argentino Juan Farina: Existían ya en nuestro ordenamiento –y siguen vigentes, conforme lo hemos señalado- disposiciones legales entre cuyas finalidades estaba explícita o implícitamente considerada la protección de los consumidores y usuarios, tanto

referida a la actuación genérica de los empresarios (ley 22.226 sobre represión de las prácticas restrictivas de la competencia), como a determinadas compraventas de inmuebles (leyes 14.005 y 19.724), o a la regulación de la actividad aseguradora (ley de control de seguro 17.418), etcétera. Por lo demás, es evidente que todas las normas dirigidas a proteger la salud, la seguridad y la vida de las personas deben ser incluidas entre las que tienen por objeto la protección de los consumidores y usuarios.⁴⁰

La aplicación de la Ley de Defensa del Consumidor de Argentina, según su artículo 41, se da a nivel nacional por la Secretaría de Industria y Comercio y en lo local, corresponde a los gobiernos provinciales y a la municipalidad de Buenos Aires, los que pueden delegar sus funciones en organismos de su dependencia o en los gobiernos municipales, previéndose funciones concurrentes en los casos de vigilancia, contralor y juzgamiento de la Ley, aunque las presuntas infracciones ocurran exclusivamente en el ámbito de las provincias o de la Municipalidad de Buenos Aires. Respecto de las provincias y la Municipalidad de Buenos Aires, existen Direcciones de Comercio y a nivel nacional, es autoridad en la materia la Subsecretaría de Defensa de la Competencia y Defensa del Consumidor.

Las facultades y atribuciones de la Secretaría de Industria y Comercio Consisten en: proponer el dictado de la reglamentación de esta ley y elaborar políticas tendientes a la defensa del consumidor e intervenir en su instrumentación mediante el dictado de las resoluciones pertinentes; mantener un registro nacional de asociaciones de consumidores; recibir y dar curso a las inquietudes y denuncias de los consumidores; disponer de la realización de inspecciones y pericias vinculadas con la aplicación de esta ley; disponer de oficio o a requerimiento de parte la celebración de audiencias con la participación de denunciados damnificados, presuntos infractores, testigos y peritos.

⁴⁰ Defensa del Consumidor y del Usuario. Edit. Astrea, Buenos Aires Argentina 1995, p. p. 21 y 22.

Cabe mencionar también la creación del Consejo Consultivo de los Consumidores, dependiente de la Subsecretaría de Comercio Interior dependiente a su vez de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería del Ministerio de Economía de Argentina, el 21 de septiembre de 1998, con la finalidad de implementar políticas orientadas al consumidor, y en especial para incrementar la transparencia y la información de los mercados y equilibrar las relaciones entre los distintos participantes del proceso económico. Así como la creación del Consejo federal del Consumo el 3 de octubre de 1992, con el propósito de ser un órgano de asesoramiento y consulta para autoridades nacionales, provinciales y municipales en temas de defensa y educación al consumidor, lealtad comercial y todo aquello que se relacione con el comercio interior.⁴¹

Es de destacarse que en cumplimiento a los postulados del Tratado de Asunción de 26 de marzo de 1991 y el Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR >Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay< del 10 de diciembre de 1998, los representantes de estos países celebraron el día 3 de junio del año 2004, el Acuerdo Interinstitucional de Entendimiento Entre los Organismos de Defensa del Consumidor de los Estados Partes del MERCOSUR para la Defensa del Consumidor Visitante, mismo que tiene como objeto facilitar la efectiva protección de los consumidores de la región cuando se encuentren transitoriamente en otro estado parte que el de su domicilio, con especial énfasis en la defensa del consumidor turista, e incrementar la confianza mutua entre las autoridades competentes para la aplicación de la legislación en materia de defensa del consumidor.

1.2.4. Costa Rica.

Los derechos del consumidor en el país de Costa Rica, tienen fundamento en la Constitución Política República de Costa Rica de 7 de noviembre de 1949,

⁴¹ Portal en Internet de la Subsecretaría de Defensa del Consumidor de Argentina.

en cuyo artículo 46 además de prohibir monopolios de carácter particular, establece que: "los consumidores y usuarios tienen derecho a la protección de su salud, ambiente, seguridad e intereses económicos; a recibir información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a un trato equitativo. El Estado apoyará los organismos que ellos constituyan para la defensa de sus derechos. La Ley regulará esas materias".

Reglamentan las normas constitucionales de defensa del consumidor, la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor de 20 de diciembre de 1994, creada por la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, la que conforme a su artículo 1, tiene como objetivo y fines: "...proteger, efectivamente, los derechos y los intereses legítimos del consumidor, la tutela y la promoción del proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención, la prohibición de monopolios, las prácticas monopolísticas y otras restricciones al funcionamiento eficiente del mercado y la eliminación de las regulaciones innecesarias para las actividades económicas". En este caso me refiero únicamente a la regulación en esta Ley de los derechos del consumidor, pues no es objeto de este trabajo lo relativo a la competencia y libre concurrencia.

Esta Ley define al consumidor como toda persona física o entidad de hecho o de derecho, que, como destinatario final, adquiere, disfruta o utiliza los bienes o los servicios, o bien recibe información o propuestas para ello. También se considera consumidor al pequeño industrial o al artesano –en los términos definidos en el reglamento de esta Ley- que adquiera productos terminados o insumos para integrarlos en los procesos para producir, transformar, comercializar o prestar servicios a terceros.

Al proveedor lo define como toda persona física, entidad de hecho o de derecho, privada o pública que, en nombre propio o por cuenta ajena, se dedica en forma habitual a ofrecer, distribuir, vender, arrendar, conceder el uso o el disfrute de bienes o a prestar servicios, sin que necesariamente esta sea su

actividad principal. Para los efectos de esta Ley, el productor, como proveedor de bienes, también está obligado con el consumidor, a respetarle sus derechos e intereses legítimos (artículo 2).

Estos son los derechos que el artículo 32 de la Ley que se analiza establece a favor del consumidor:

1. La protección contra los riesgos que puedan afectar su salud, su seguridad y su medio ambiente;
2. La protección de sus legítimos intereses económicos y sociales;
3. El acceso a una información, veraz y oportuna, sobre los diferentes bienes y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio;
4. La educación y la divulgación sobre el consumo adecuado de bienes o servicios, que aseguren la libertad de escogencia y la igualdad en la contratación;
5. La protección administrativa y judicial contra la publicidad engañosa, las prácticas y las cláusulas abusivas, así como los métodos comerciales desleales o que restrinjan la libre elección;
6. Mecanismos efectivos de acceso para la tutela administrativa y judicial de sus derechos e intereses legítimos, que conduzcan a prevenir adecuadamente, sancionar y reparar con prontitud la lesión de estos, según corresponda;
7. Recibir el apoyo del Estado para formar grupos y organizaciones de consumidores y la oportunidad de que sus opiniones sean escuchadas en los procesos de decisión que les afecten.

Ahora bien, para velar por la protección del consumidor, el artículo 47 de esta ley creó la Comisión Nacional del Consumidor, mientras que su artículo 53 le confirió entre otras, las siguientes potestades >facultades o atribuciones< : Conocer y sancionar las infracciones administrativas, los incumplimientos de las obligaciones establecidas en el Capítulo V, >se refiere a la defensa efectiva del consumidor< y, en particular, tutelar los derechos de los consumidores, de acuerdo con el artículo 29 >se refiere a los criterios de valoración en la imposición de sanciones por incumplimiento de la Ley<.

Por otro lado, para hacer valer sus derechos, conforme al artículo 46 de esta ley, los consumidores pueden optar por la vía administrativa o por la vía judicial, pero si se opta por ésta, se excluye a la primera. La Comisión Nacional del Consumidor no tiene competencia para conocer de los procesos para reclamar la anulación de contratos de adhesión o el resarcimiento de daños y perjuicios por violaciones a la Ley, sino que les corresponde a los órganos jurisdiccionales competentes.

En la vía administrativa, el artículo 55 de la Ley establece un procedimiento conciliatorio, que debe realizarse antes del inicio formal del procedimiento y cuando se trate de intereses puramente patrimoniales, para lo cual, la Unidad Técnica de Apoyo de la Comisión Nacional del Consumidor debe convocar a las partes en conflicto a una audiencia de conciliación, en la que el funcionario de la Unidad de referencia debe procurar avenirlas a proponiéndoles un arreglo y levantándose acta del convenio a que lleguen, el que se aprobará si no es contrario a la ley.

También se contempla el arbitraje, al que según el artículo 58 de la Ley, pueden someterse las partes en cualquier momento, en forma definitiva ante un árbitro o tribunal arbitral de una lista-registro que debe llevar la Comisión Nacional del Consumidor, los que pueden cobrar honorarios por sus servicios.

Los artículos 56 y 57 de la Ley, establecen un procedimiento administrativo de sanción por violación de sus preceptos, que puede iniciarse por una denuncia de cualquier consumidor o persona, sin sujetarse a formalidad alguna y las sanciones son de multas que van de una a diez veces o de diez a cuarenta veces el menor salario mínimo mensual establecido en la Ley de Presupuesto Ordinario de la República.

Finalmente, en el artículo 63 se establece como agravante a delitos de usura, agiotaje y propaganda desleal, que estos se cometan en perjuicio de un consumidor, en cuyo caso, las penas de estos delitos se duplicarán.

CAPITULO SEGUNDO

2. LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

Como lo apunté en el capítulo anterior, la historia registra en la época Prehispánica, la preeminencia de los comerciantes y de los tribunales que administraban justicia en los tianguis, sin embargo no existió una regulación de normas protectoras de los derechos del consumidor, mientras que en la Época Colonial, la actividad del comercio se reservó a los españoles embargo y no se reconocieron derechos del consumidor. En la vida independiente de nuestro país no existió regulación normativa alguna, ni políticas públicas y menos instituciones que protegieran los derechos e interés de la población consumidora, sino que por lo contrario, durante siglos ésta se encontró a merced de las prácticas ilegales y abusivas de los proveedores de bienes y servicios.

En la época contemporánea y a la víspera de la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor y desde luego de la Ley Federal de Protección al Consumidor que le dio vida, el escenario de las relaciones de consumo, no era nada halagador, no era otro más que el de las políticas y prácticas comerciales ilegales de los comerciantes que mantenían cautiva a la clase desprotegida de los consumidores, ya que, por un lado, los mencionados en primer lugar especulaban y acaparaban productos de primera necesidad sobre los que imponían a los consumidores precios exagerados y aún exorbitantes, así como sobre bienes y servicios en general, cuya calidad francamente dejaba mucho que desear y la garantía o no existía o no era respetada, y, por otro lado, la falta de normatividad eficaz para la protección de los derechos de los consumidores y de facultades de las autoridades que verdaderamente intervinieran con eficacia y prontitud en relaciones tan ilegales como injustas.

Tal realidad persistente no cambiaba a pesar de que la entonces Secretaría de Industria y Comercio, hoy Secretaría de Economía, propugnaba

por vigilar y sancionar tales prácticas, sin verdadera eficacia, ya que de tiempo atrás ya había sido rebasada por las mencionadas políticas y prácticas ilegales de proveedores de bienes y servicios, los que especulaban y acaparaban bienes de consumo necesario, por lo cual, los consumidores se encontraban cautivos y obligados a aceptar las condiciones comerciales más desfavorables que les imponían los comerciantes.

A lo anterior, debemos sumar la inflación creciente y más aún la espiral inflacionaria, que causaban grandes estragos en los salarios de los trabajadores, situación que no era otra cosa más que el reflejo de la economía decadente del país en ese tiempo. Ante este negro panorama, puede decirse que el Estado no permaneció impávido, ya que a más de instrumentar a través de leyes y decreto diversas acciones para hacer realidad la rectoría económica del Estado, buscó proteger los derechos de los trabajadores, entre ellos el salario, en la Ley Federal del Trabajo de 1970 y, asimismo con objeto de detener la escalada de precios sobre productos de primera necesidad, el Ejecutivo Federal, mediante decreto de 2 de octubre de 1974, estableció los siguientes procedimientos para fijar precios máximos al público y para escalonar los incrementos por motivos de variación de costos.

Con relación al problema de las desiguales e ilegales relaciones entre consumidores y proveedores de bienes y servicios, el autor que refleja objetiva y nítidamente la grave situación económica que vivía nuestro país, hasta antes de la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor, es sin duda José Ovalle Favela, quien en su momento aseveró:

“La reducción de la producción agrícola desde principios de la década de los setenta; 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, etc., los cuales culminaron con la devaluación del peso frente al dólar, manifestada en los últimos cuatro meses de 1976. El proceso inflacionario continuó afectando

gravemente la capacidad adquisitiva de amplios sectores de la población, particularmente a los trabajadores y a los campesinos; el aparato de comercialización en México resultaba anticuado y, sobre todo, muy oneroso. Con todo esto se hizo más evidente la necesidad de diseñar instrumentos jurídicos para evitar el crecimiento especulativo de los precios y procurar el cumplimiento eficaz de los derechos y obligaciones originados en las operaciones celebradas entre consumidores y comerciantes”.¹

Lo hasta aquí mencionado, pone en evidencia, desde luego, la urgente necesidad de que en México se instrumentaran normas imperativas que establecieran derechos protectores de los consumidores, regularan la actividad comercial de los proveedores de bienes y servicios en materia de consumo, a más de crearse una institución que velara porque las relaciones entre ambos, es decir, entre consumidores y proveedores, dejara de ser desigual, dejara de favorecer únicamente al proveedor que tenía cautivo al consumidor en prácticas ilegales e injustas como lo apunté al principio.

Bajo las anteriores circunstancias, el entonces Presidente de la República, Lic. Luis Echeverría Álvarez, envió al Congreso de la Unión la iniciativa denominada Ley Federal de Protección al Consumidor, misma que desde luego pasó por el debido proceso legislativo y se aprobó el 22 de diciembre de 1975, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre del mismo año, iniciando su vigencia el 5 de febrero de 1976. Con esta ley, se creó la Procuraduría Federal del Consumidor, iniciando sus funciones el mismo día en que la misma entró en vigor. El siguiente apartado está destinado al estudio de la creación de esta institución protectora del consumidor.

2.1.1. Creación.

¹ Algunos Problemas Procesales de la Protección del Consumidor en México. En Anuario Jurídico. No. 5. México 1978. p. 38

Hablar de una institución del Estado, como lo es la Procuraduría Federal del Consumidor, es referirme a la autoridad por excelencia, en materia de relaciones de consumo de bienes y servicios, ya que a partir del inicio de sus actividades el 5 de febrero del año de 1976, ha contribuido sin duda alguna, a equilibrar las relaciones entre proveedores y consumidores, que otrora se caracterizaron por el acaparamiento productos de primera necesidad y el ilegal abuso de los primeros sobre los segundos, con el alza indiscriminada de los precios de bienes y servicios, resultando la consecuente desigualdad en su relaciones, que redundó en la afectación de los derechos e intereses de los consumidores. Como lo mencioné en antecedentes, fue la Ley Federal de Protección al Consumidor, quien en la fecha que he mencionado, dio a luz a este órgano protector de los derechos e intereses del consumidor.²

Para analizar el tema de la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor, considerando lo mencionado en los antecedentes, es menester referirme primero a la exposición de motivos de la Ley Federal de Protección al Consumidor, quien la creó, porque además de dar a conocer como motivos, entre otros, la grave situación económica que prevalecía desde hacía décadas en el país y particularmente la que venían padeciendo los consumidores, la iniciativa planteó la falta de normas que a éstos protegieran realmente y también justifico con razones pertinentes, la necesidad de crear una institución que interviniera en las relaciones entre proveedores y consumidores, protegiendo los derechos e intereses de éstos, por ser la parte vulnerable de esas relaciones.

En la exposición de motivos de la Ley Federal de Protección al Consumidor, se expuso la problemática de las relaciones de consumo entre proveedores y consumidores, la cual tuvo como vertientes las prácticas ventajosas y engañosas de los proveedores de bienes y servicios, el acaparamiento de proveedores de bienes de consumo necesario, el rezago de la

² Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1975 y entró en vigor con fecha 5 de febrero de 1976.

población consumidora en los modernos sistemas de comercialización, así como la falta de normas protectoras de esas relaciones y de ahí lo más importante, la necesidad de crear una institución ex profeso para intervenir en las relaciones de consumo, procurar su equilibrio, y proteger los derechos e intereses de los consumidores.

Es así que en la exposición de motivos, se puso en evidencia la desventaja en las relaciones entre el consumidor y proveedor, ya que el primero se encontraba cautivo en las prácticas engañosas y desleales de los segundos, ya que se apuntó: "es indiscutible que el consumidor se encuentra desprotegido ante prácticas que le impone la relación comercial y que implican tanto la renuncia como la aceptación de condiciones inequitativas"

También se hace ver en la iniciativa, el gran rezago de la población consumidora, ante los modernos sistemas de comercialización, que solo favorecerían a sectores privilegiados y la falta de normas eficaces para la debida protección de sus derechos e intereses en las relaciones de consumo: "Los sistemas modernos de comercio alcanzan solo a un sector privilegiado de la población y no han logrado en modo alguno, transformar el obsoleto aparato distributivo; antes bien, han adoptado a menudo actividades hegemónicas, acentuando así su predominio sobre un público consumidor que, frente a tales conductas, carece de defensa específica".

Con base en lo anterior y bajo la premisa de que la ley protegiera a la parte vulnerable en la relación de consumo, es decir, al consumidor, entiendo que por ello en la iniciativa se propuso la Ley Federal de Protección al Consumidor, como cuerpo de normas sociales, eminentemente sociales porque se indicó: "Las disposiciones que esta nueva ley eleva a la categoría de normas de Derecho Social, buscan moderar la autonomía formal de la voluntad para salvaguardar la autentica libertad y asegurar la realización de la justicia".

"Frente al derecho privado, que se funda en el principio de igualdad entre las partes y supone que estas son siempre libres para contratar, el derecho

social asume la existencia de desigualdades reales entre quienes contratan; reconoce que la libertad de contratación, cuando esas desigualdades existen, no conduce a la justicia y por ello, convierte a la relación entre particulares en un hecho social que afecta intereses colectivos y que amerita la intervención activa y vigilante del Estado”

En este orden de ideas, para apuntalar mejor y complementar el carácter social de las normas de la ley protectora del consumidor, en mi opinión se justificó debidamente que en la exposición de motivos se haya hecho el siguiente pronunciamiento: “De ahí que las disposiciones del proyecto de ley que someto a ese H. Congreso tengan el carácter de irrenunciables e imperativas y que, en consecuencia, no solo deroguen a cualquier disposición que se les ponga sino que prevalezcan sobre cualquier otra norma que rija esa materia y que sean nulas cualquier pacto, costumbre, práctica o uso en contrario”.

Es por lo anterior que el artículo 1o., de la iniciativa, expresó: “Las disposiciones de esta ley regirán en toda la República y son de orden público e interés social. Son irrenunciables para los consumidores y será aplicables cualesquiera otra norma que rija esa materia y que sean nulos cualquier pacto, costumbre, práctica o uso en contrario”, es decir, en las relaciones de consumo entre proveedores y consumidores, ya no debía operar la imposición de la voluntad del primero sobre el segundo y menos aún cuando en la contratación se aparentara la supuesta autonomía de la voluntad de estos, porque sería nulo.

Cabe señalar que el propio Poder Ejecutivo, por conducto del Secretario de la entonces Secretaría de Industria y Comercio, tuvo oportunidad de impulsar la iniciativa de Ley Federal de Protección al Consumidor, ante la Cámara de Diputados, ante quienes manifestó, entre otros argumentos válidos:

“No es autónoma la voluntad del consumidor que se ve obligado a aceptar las condiciones y el precio que le impone el comerciante; no es cierto que siempre la autonomía de la voluntad conduzca a la justicia y a la igualdad cuando hay desigualdades reales, por eso entre desiguales se decía en el siglo pasado, es la libertad la que esclaviza y el imperio de la ley la que liberta, la ley viene a libertar”³ Lo anterior me hace recordar la fórmula aristotélica, si bien de muchos siglos atrás, relativa a la impartición de justicia distributiva, consistente en tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales.

Así tenemos que la iniciativa presidencial del proyecto de Ley Federal de Protección al Consumidor, que se integró con 13 capítulos, formados por 99 artículos y 3 artículos transitorios, en donde, además de los imperativos anunciados en párrafos anteriores, se estableció su aplicación a comerciantes, industriales, prestadores de servicios, así como a las empresas de participación estatal, los organismos descentralizados y los órganos del Estado, siempre que desarrollasen actividades de producción, distribución o comercialización de bienes o prestación de servicios y por otro lado, excluyó de la aplicación de sus disposiciones a la prestación de servicios profesionales y los que se prestaran en virtud de un contrato o relación de trabajo.

Entre otras disposiciones importantes del proyecto de Ley Federal de Protección al Consumidor, tenemos: prohibición de publicidad engañosa; obligación de informar veraz y suficientemente al consumidor; obligación de cumplir garantías y ofertas; prohibición de prácticas usurarias; protección de la compra a crédito; prohibición de irregularidades y abusos en la prestación de servicios; protección de las ventas a domicilio; protección a la persona del consumidor; creación del Instituto Nacional del Consumidor; situación jurídica del personal; servicios de inspección y vigilancia; sanciones; recursos administrativos y; lo más importante, la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor, aunque en la exposición de motivos se le denominó Procuraduría

³ Campillo Saenz, Jorge. Secretaría de Industria y Comercio. Edit. Solidaridad, S. C. L., México 1976. p. 12

Federal para la Defensa del Consumidor, como un organismo autónomo, cuyas características se establecieron en el artículo 56 del proyecto de Ley, de la siguiente manera:

Artículo 56.- "Se crea la Procuraduría Federal para la Defensa del Consumidor, como organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora".

La denominación y carácter del embrión de la nueva institución protectora del consumidor, sufrió modificaciones legislativas, primero en la Cámara de Diputados, quien le cambia el carácter de organismo autónomo por el de organismo descentralizado de servicio social, dotándola de funciones expresas de autoridad,⁴ y entonces dicho precepto quedó así:

Artículo 56.- "Se crea la Procuraduría Federal del Consumidor 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."⁵

De este proceso, quiero comentar que la diferencia del cambio de carácter de organismo autónomo a organismo descentralizado, sufrido por este artículo en la Cámara de Diputados, sujetó a la Procuraduría Federal del Consumidor, a la dependencia del Poder Ejecutivo, por conducto de la cabeza de sector, es decir, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, hoy Secretaría de Economía, lo que en mi opinión, conlleva la limitante de no poder actuar con libertad en el ejercicio de las atribuciones de autoridad que le concedió la ley.

Por otro lado, la Cámara de Senadores modificó la denominación del Capítulo Octavo de la Ley, cambiándola de "Procuraduría Federal para la Defensa del Consumidor" por "Procuraduría Federal del Consumidor" y cambió el número del artículo en comento, ya que por otras modificaciones a la Ley,

⁴ Dictamen de la Sala de Comisiones de la Cámara de Diputados. 17 de noviembre de 1975. p. XXX.

⁵ Idem. p. 21

recorrió la numeración, asignándole el número 57, mismo que quedó en definitiva, de esta manera:

Artículo 57.- "Se crea la Procuraduría Federal del Consumidor como organismo descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad, con personalidad jurídica y patrimonio propio, para proteger y promover los derechos e intereses de la población consumidora".

Así, el Proyecto de Ley Federal de Protección al Consumidor, recorrió el proceso legislativo correspondiente en forma normal, como todo proyecto, por lo cual resultaría ocioso detenerme en su análisis, ya que solo con algunas modificaciones la Ley se aprobó por el Congreso de la Unión y se publicó en el diario Oficial de la Federación de fecha 22 de diciembre de 1975 y por virtud de su artículo primero transitorio, entró en vigor el día 5 de febrero de 1976 y este mismo día inició sus actividades la Procuraduría Federal del Consumidor.

Entonces, por virtud del artículo 57 de la Ley Federal de Protección al Consumidor que entró en vigor el día 5 de febrero de 1976, la Procuraduría Federal del Consumidor nació como un organismo descentralizado de servicio social, carácter que la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor de 1992,⁶ hoy vigente, le reconoce en el artículo 20, que dispone:

Artículo 20.- La Procuraduría Federal del Consumidor, es un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene funciones de autoridad administrativa y está encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. Su funcionamiento se regirá por lo dispuesto en esta Ley, los reglamentos de ésta y su estatuto.

Como organismo descentralizado, la Procuraduría Federal del Consumidor pertenece al ámbito de la Administración Pública Federal Paraestatal, por virtud de lo establecido en los artículos que a continuación transcribo, de la

⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de 1992.

Constitución Federal y sus leyes reglamentarias: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Ley Federal de Entidades Paraestatales:

Artículo 90 Constitucional:

“La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”

Artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

“La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.”

Artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

“El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

I.- Organismos descentralizados.

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III.- Fideicomisos.

Artículo 45. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.”

Artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales:

“Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social; o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social”.

Por lo tanto, conforme a los disposiciones constitucionales y legales a las que me he referido, la Procuraduría Federal del Consumidor se creó como un organismo descentralizado que pertenece a la Administración Pública Federal Paraestatal, con las funciones de autoridad que la Ley Federal de Protección al Consumidor le confiere y que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios.

La personalidad jurídica de la Procuraduría Federal del Consumidor se contiene en el artículo 20 de la Ley Federal de Protección al Consumidor que con antelación transcribí, mientras que su patrimonio, de acuerdo con el artículo 23 de igual ley, se integra por:

- I.- Los bienes con que cuenta;
- II.- Los recursos que directamente le asigne el Presupuesto de Egresos de la Federación;

- III.- Los recursos que le aporten las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal, municipal y del gobierno del Distrito Federal;
- IV.- Los ingresos que perciba por los servicios que proporcione en los términos que señale la ley de la materia; y
- V.- Los demás bienes que adquiera por cualquier otro título legal.

Es de destacarse que la mencionada Procuraduría, respecto de los espacios físicos en los que desempeña las atribuciones y funciones que legalmente le corresponden, actualmente cuenta con delegaciones, subdelegaciones y demás unidades administrativas, a más de instalar módulos de orientación y asesoría a la población consumidora a lo largo y ancho del territorio nacional, esto en términos y cumplimiento a la forma de organización desconcentrada que ordena el artículo 22 de la mencionada ley, los reglamentos y el estatuto de la propia Procuraduría.

Por otro lado, aunque lo haré brevemente, no quiero dejar de mencionar que la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975, en su artículo 67 creó el Instituto Nacional del Consumidor, también como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, otorgándole el artículo 68 las siguientes funciones. Informar y capacitar al consumidor en el conocimiento y ejercicio de sus derechos; orientar al consumidor para que utilice racionalmente su capacidad de compra, así como en el conocimiento de prácticas comerciales publicitarias lesivas a sus intereses.

La nueva Ley Federal de Protección al Consumidor de 1992, suprimió al instituto Nacional del Consumidor, mediante sus artículos tercero y cuarto y transitorios y se dispuso que las funciones que cualquier ordenamiento le encomendara al Instituto Nacional del Consumidor, se entenderían atribuidas a la Procuraduría Federal del Consumidor, a quien se le asignaron los recursos humanos, materiales y financieros respectivos.

2.1.2. Naturaleza jurídica.

Para determinar cuál es la naturaleza jurídica de la Procuraduría Federal del Consumidor, es necesario considerar lo dispuesto por los artículos 1 y 20 de la Ley Federal de Protección al Consumidor; el mencionado en primer lugar establece como principios básicos en las relaciones de consumo:

- ✓ La protección de la vida, salud y seguridad del consumidor contra los riesgos provocados por productos, prácticas en el abastecimiento de productos y servicios considerados peligrosos y nocivos;
- ✓ La educación y divulgación sobre el consumo adecuado de los productos y servicios, que garanticen la libertad para escoger y la equidad en las contrataciones;
- ✓ La información adecuada y clara sobre los diferentes productos y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio, así como sobre los riesgos que representen;
- ✓ La efectiva prevención y reparación de daños patrimoniales y morales, individuales y colectivos;
- ✓ El acceso a los órganos administrativos con vistas a la prevención de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos, garantizando la protección jurídica, económica, administrativa y técnica a los consumidores;
- ✓ El otorgamiento de información y de facilidades a los consumidores para la defensa de sus derechos;
- ✓ La protección contra la publicidad engañosa y abusiva, métodos comerciales coercitivos y desleales, así como contra cláusulas y prácticas y cláusulas abusivas o impuestas en el abastecimiento de productos y servicios;

- ✓ La real y efectiva protección al consumidor en las transacciones efectuadas a través de medios convencionales, electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología y la adecuada utilización de los datos aportados;
- ✓ El respeto a los derechos y obligaciones derivados de las relaciones de consumo y las medidas que garanticen su efectividad y cumplimiento.

Mientras que el artículo 20 de esta Ley, dispone:

Artículo 20.- "La Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene funciones de autoridad administrativa y está encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. Su funcionamiento se regirá por lo dispuesto en esta ley, los reglamentos de ésta y su estatuto."

Cabe comentar que este dispositivo, aparecía como artículo 57 en la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975, como creador de la Procuraduría Federal del Consumidor, al que ya me referí, mismo que fue reformado en el año de 1985, en que se precisó el carácter de autoridad administrativa de ésta institución, para el ejercicio de las atribuciones que le confirió: el artículo 57, ya que dispuso:

"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".⁷

Ahora bien, es cierto que conforme al artículo 20 de la ley vigente, antes transcrito, la Procuraduría Federal del Consumidor está encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor, lo que sin duda es acorde a

⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de febrero de 1985.

los fines y motivos por la que fue creada, es decir, entre otros, para proteger al consumidor de los abusos de los proveedores, lo que motivo la expedición y entrada en vigor, de la primera Ley Federal de Protección al Consumidor, así como la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor, ambas en el año de 1975, como lo referí en el apartado de antecedentes de este capítulo.

Sin embargo, el propio artículo 20 de la ley vigente trata igual a consumidores y proveedores, al establecer además que está encargada de procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores, lo cual es acorde con el propio objeto de la Ley Federal de Protección al Consumidor, ya que en el segundo párrafo del artículo 1, señala: "El objeto de esta ley es promover y proteger los derechos y cultura del consumidor y procurar la equidad, certeza y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

Entonces, considerando la anterior situación, la naturaleza jurídica de la Procuraduría Federal del Consumidor, es la de promover y proteger los derechos e intereses de los consumidores, en los términos que dispone la Ley Federal de Protección al Consumidor, así como la de procurar la equidad y seguridad jurídica entre proveedores de bienes y servicios y los consumidores.

2.1.3. Atribuciones.

Acordes con el objeto de la Ley Federal de Protección al Consumidor, así como con los principios básicos en las relaciones de consumo (Art. 1), a los que antes me referí, resultan las atribuciones que el artículo 24 de la propia Ley, concede a la Procuraduría Federal del Consumidor, en los siguientes términos:

Artículo 24.- La Procuraduría tiene las siguientes atribuciones:

I.- Promover y proteger los derechos del consumidor, así como aplicar las medidas necesarias para propiciar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores:

II.- Procurar y representar los intereses de los consumidores mediante el ejercicio de la acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan;

III.- Representar individualmente o en grupo a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales y administrativas y ante los proveedores;

IV.- Recopilar, elaborar, procesar y divulgar información objetiva para facilitar al consumidor un mejor conocimiento de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado,

V.- Formular o realizar programas de educación para el consumo, así como de difusión y orientación respecto de las materias a que se refiere esta ley;

VI.- Orientar a la industria y al comercio respecto de las necesidades y problemas de los consumidores.

VII.- Realizar y apoyar análisis, estudios e investigaciones en materia de protección al consumidor.

VIII.- Promover y realizar directamente, en su caso, programas educativos y de capacitación en las materias a que se refiere esta ley y prestar asesoría a consumidores y proveedores.

IX.- Promover nuevos y mejores sistemas y mecanismos que faciliten a los consumidores el acceso a bienes y servicios en mejores condiciones de mercado.

IX bis.- Promover en coordinación con la Secretaría la información, difusión y uso de códigos de ética, por parte de los proveedores, que incorporen los principios previstos por esta ley respecto de las transacciones que celebren con consumidores a través del uso de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología;

X.- Actuar como perito y consultor en materia de calidad de bienes y servicios y elaborar estudios relativos;

XI.- Celebrar convenios con proveedores y consumidores y sus organizaciones para el logro de los objetivos de esta ley;

XII.- Celebrar convenios y acuerdos de colaboración con autoridades federales, estatales, municipales, del gobierno del Distrito Federal y entidades paraestatales en beneficio de los consumidores; así como acuerdos interinstitucionales con otros países, de conformidad con las leyes respectivas;

XIII.- Vigilar y verificar el cumplimiento de las disposiciones en materia de precios y tarifas establecidos o registrados por la autoridad competente y coordinarse con otras autoridades legalmente facultadas para inspeccionar precios para lograr la eficaz protección de los intereses del consumidor y, a la vez evitar duplicación de funciones;

XIV.- Vigilar y verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta ley y, en el ámbito de su competencia, las de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, así como de las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables, y en su caso determinar los criterios para la verificación de su cumplimiento;

XIV bis.- Verificar que las pesas, medidas y los instrumentos de medición que se utilicen en las transacciones comerciales, industriales o de servicios sean adecuados y, en su caso, realizar el ajuste de los instrumentos de medición en términos de lo dispuesto en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

XV.- Registrar los contratos de adhesión que lo requieran, cuando cumplan la normatividad aplicable, y organizar y llevar el registro público de contrato de adhesión;

XVI.- Procurar la solución de las diferencias entre consumidores y proveedores y, en su caso, emitir dictámenes en donde se cuantifiquen las obligaciones contractuales del proveedor, conforme a los procedimientos establecidos en esta Ley;

XVII.- Denunciar ante el Ministerio Público los hechos que pueden ser constitutivos de delitos y que sean de su conocimiento y, ante las autoridades competentes, los actos que constituyan violaciones administrativas que afecten los intereses de los consumidores;

XVIII.- Promover y apoyar la constitución de organización de consumidores, proporcionándoles capacitación y asesoría, así como procurar mecanismos para su autogestión;

XIX.- Aplicar las sanciones y demás medidas, establecidas en esta Ley, en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y demás ordenamientos aplicables;

XX.- Requerir a los proveedores o a las autoridades competentes a que tomen medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores, y cuando lo considere pertinente publicar dicho requerimiento;

XXI.- Ordenar se informe a los consumidores sobre las acciones u omisiones de los proveedores que afecten sus intereses o derechos, así como la forma en que los proveedores los retribuirán o compensarán; y

XXII.- Las demás que le confieren esta Ley y otros ordenamientos.

Congruentes con el objeto de la Ley, los principios básicos en las relaciones de consumo y las atribuciones de la Profeco antes mencionadas, esta tiene como Misión " Promover y proteger los derechos del consumidor, fomentar el consumo inteligente y procurar la equidad y seguridad jurídica en

las relaciones entre proveedores y consumidores, y la Visión, se hace consistir en que la Profeco es una institución efectiva en la promoción de una cultura de consumo inteligente y en la aplicación de la ley.⁸

2.1.4. Marco jurídico.

Es de sobra conocido que todo sistema jurídico democrático, que se precie de contar con un Estado de Derecho, se sustente en una norma fundamental, es decir, en una Constitución, de donde emanen derechos fundamentales para los gobernados, así como instituciones que velen por su cumplimiento, amén de establecer la estructura, organización, atribuciones y funcionamiento de los poderes públicos que garanticen el ejercicio de la soberanía del pueblo y su ejercicio democrático, sin influencia y menos con intervención de otros estados.

En este orden de ideas, en este apartado me propongo exponer el marco jurídico, muy extenso por cierto, que regula la organización, estructura, funcionamiento y atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor, aludiendo primeramente a su sustento constitucional y luego a las leyes y demás normas de carácter general que la regulan.

Constitución Política de 1917.- El sistema jurídico mexicano tiene como base y punto de partida la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es la Ley Suprema de la Unión, de la cual emanan leyes, tratados internacionales, reglamentos, decretos y normas de carácter general. De esta manera, el marco jurídico que da existencia a toda ley e instituciones públicas de nuestro país, como es el caso de la Procuraduría Federal del Consumidor, es originado sin duda alguna por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto atendiendo al principio fundamental de supremacía constitucional que establece su artículo 133, que dispone:

⁸ Portal en línea de la Profeco.

Art. 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión, los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Es así que nuestra Carta Magna establece normas básicas para la regulación del comercio, las que parten del establecimiento de las garantías de igualdad y de libertad de comercio, establecidas por sus artículos 1o. y 5o.

Artículo 1o.- "En los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que la misma establece..."

Artículo 5o.- "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio, o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad solo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad..."

De estas garantías disfrutaban todos los gobernados que sean titulares de las mismas, siempre y cuando se ubiquen en las hipótesis normativas correspondientes y las ejerciten en los términos y con las restricciones o limitaciones constitucionales y legales correspondientes; estas garantías se complementan con la prohibición de monopolios y protección que brinda la garantía de libertad de competencia, que dispone el artículo 28 de la propia Ley Fundamental, ya que prohíbe que en México existan monopolios, estancos y competencia desleal y por lo contrario, garantiza la libre competencia en el mercado, pues establece que está prohibida toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios, al igual que todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o prestadores de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre competencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar

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

Sin embargo, el propio artículo 28 Constitucional señala que no constituirán monopolio, las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas: las que a través del banco central realice respecto de la acuñación de moneda y emisión de billetes; correos; telégrafos; radiotelegrafía; petróleo y demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos; generación de energía nuclear; electricidad y; actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. Así como tampoco constituyen monopolio las actividades que se ejerzan sobre las áreas prioritarias de comunicaciones vía satélite y Ferrocarriles.

Otras excepciones que también operan y por lo tanto tampoco constituyen monopolios, son las actividades que realicen las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Sin embargo, existe una restricción para el caso de que las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo, lleguen a derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

Finalmente, también quedan exentos de constituir monopolios, los privilegios que se concedan a autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y

perfeccionadores de alguna mejora, lo anterior en términos de Ley Federal sobre el Derecho de Autor y la Ley de Propiedad industrial, respectivamente.

Ahora bien, en materia de comercio, conforme al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión tiene, entre otras facultades, las que establecen las siguientes fracciones:

X.- Legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria, cinematografía, comercio;

XXIX- Expedir leyes sobre Planeación Nacional del desarrollo económico y social;

XXIX-L.- Expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

Relacionado con la facultad del Congreso de la Unión, de legislar en materia de comercio, tenemos el derecho de iniciar las leyes, que conforme al artículo 71, fracción I, de la Constitución, le compete al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados.

Legislación secundaria.- La legislación secundaria que forma parte del marco jurídico de la Procuraduría Federal del Consumidor, es tan extensa como la de cualquiera otra institución del Estado, entre ella debemos considerar a manera ilustrativa las siguientes Leyes: Ley Federal de Protección al Consumidor (D. O. F. D. O. F. 24 de diciembre de 1992); Ley Federal sobre Metrología y Normalización 1 de julio de 1992); Ley Federal de Procedimiento Administrativo (D. O. F. 4 de agosto de 1994); Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D. O. F. 29 de diciembre de 1976); Ley Federal de las Entidades Paraestatales (D. O. F. 14 de mayo de 1986); Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (D. O. F. 11 de junio de 2002).

Asimismo, aplican el Reglamento de la Ley Federal de Protección al Consumidor (D. O. F. 3 de agosto de 2006); Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor (D. O. F. 16 de julio de 2004); Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (D. O. F. 14 de enero de 1999); Reglamento de Sistemas de Comercialización Consistentes en la Integración de Grupos de Consumidores (D. O. F. 10 de marzo de 2006) y el Estatuto orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor (D. O. F. 10 de julio de 2006).

Forman parte de este marco normativo los siguientes acuerdos:

Acuerdo que establece las bases mínimas de información para la comercialización de los servicios educativos que prestan los particulares ((D. O. F.10 de marzo de 1992)

Acuerdo que modifica el diverso por el cual se aprueban los formatos que deberán utilizarse para realizar trámites ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, al Centro de Metrología, el Consejo de Recursos Minerales, el Fideicomiso de Fomento Minero y la Procuraduría Federal del Consumidor (D. O. F. 27 de noviembre de 2000.

Acuerdo mediante el cual se dan a conocer los trámites que se eliminan del Registro Federal de Trámites y Servicios de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (D. O. F. 27 de septiembre de 2001).

Acuerdo mediante el cual se modifican diversos trámites de la Procuraduría Federal del Consumidor inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios (D. O. F. 3 de abril de 2003)

Acuerdo por el que se comunica que todos los trámites, servicios y formatos que aplica la Procuraduría Federal del Consumidor, han quedado inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios (D. O. F.26 de junio de 2003)

Acuerdo por el cual se crea y establecen las Reglas de Operación del Registro de Personas Acreditadas para realizar trámites ante la Procuraduría Federal del Consumidor (D. O. F. 3 de julio de 2003).

Acuerdo por el que se establecen los criterios para la colocación de sellos de advertencia (D. O. F. 12 de agosto de 2004).

Acuerdo por el cual se dan a conocer los modelos de contrato de adhesión en materia inmobiliaria (D. O. F. 24 de noviembre de 2004).

Acuerdo que establece la circunscripción territorial de las delegaciones y subdelegaciones de la Procuraduría Federal del Consumidor con su reforma. (D. O. F. 23 de diciembre de 2004).

Acuerdo por el cual se delegan facultades a favor de los servidores públicos de la Procuraduría Federal del Consumidor que se indican (D. O. F. 23 de diciembre de 2004)

Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo del Consumo (D. O. F.27 de abril de 2005).

Acuerdo por el que se establece el procedimiento para el aseguramiento de bienes o productos que se expenden fuera de establecimientos comerciales (D. O. F. 23 de noviembre de 2005).

Acuerdo por el que se establecen los criterios para la inmovilización de envases, bienes y productos (D. O. F. 20 de diciembre de 2005).

Acuerdo por el que se actualizan los montos de las operaciones y multas previstas en la Ley Federal de Protección al Consumidor (D. O. F.21 de diciembre de 2007).

Acuerdo por el que se actualizan los montos de las operaciones y multas previstas en la Ley Federal de Protección al Consumidor (D. O. F. 19 de diciembre de 2006).

Acuerdo por el que se suspenden las labores de la Procuraduría Federal del Consumidor en los días que se indican, para el año dos mil ocho (D. O. F. 31 de enero de 2008).

Acuerdo por el que se modifica el diverso por el cual se delegan facultades a favor de los servidores públicos de la Procuraduría Federal del Consumidor que se indican, publicado el 23 de diciembre de 2004, y por el que se determinan atribuciones y obligaciones a otros servidores públicos de la propia institución (D. O. F. 19 de julio de 2006).

Acuerdo por el que se establecen los lineamientos de evaluación de confianza en la Procuraduría Federal del Consumidor (D. O. F. 15 de marzo de 2007).

Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación y funcionamiento del Registro Público de Consumidores (D. O. F. 8 de noviembre de 2007).

En este marco normativo, destacan también las Normas Oficiales Mexicanas, mismas que son obligatorias y contienen la información, requisitos, especificaciones y metodología, que para su comercialización en el país, deben cumplir los productos o servicios a cuyos campos de acción se refieran.

- ✓ Normas de seguridad.- Tienen por objetivo que los productos se integren y funcionen con materiales, procesos, sistemas y métodos que eviten riesgos a la salud, a la vida y al patrimonio de los consumidores.
- ✓ Normas de eficiencia.- Su objetivo es el de garantizar el uso y disfrute adecuado de los consumidores y propiciar la conservación de los sistemas ecológicos y de ahorro de elementos básicos para la vida.
- ✓ Normas de prácticas comerciales, lineamientos informativos y requisitos de información (servicios).- Su objetivo es que los consumidores usen, gocen y disfruten de servicios solventes previniendo y evitando que sean objeto de prácticas abusivas, desleales o coercitivas.
- ✓ Normas de información comercial.- Tienen por objetivo que en los productos se de a conocer a los consumidores las características, naturaleza, cantidades, advertencias y en general los elementos que le permitan mejores decisiones y le garantice su uso, goce y disfrute.
- ✓ Normas petrológicas.- Su objetivo es que los instrumentos de medición a través de los cuales se determina el pago que tiene que hacer el consumidor, funcionen exactamente.
- ✓ Normas comerciales en materia de promociones coleccionables y/o por medio de sorteos o concursos.
- ✓ Normas de servicios turísticos.
- ✓ Normas de contratos de adhesión voluntarios.
- ✓ Normas de contratos de adhesión obligatorios.⁹

⁹ Portal en línea de la Procuraduría Federal del Consumidor.

CAPITULO TERCERO

3. PROCEDIMIENTOS ANTE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

Para el cumplimiento de las atribuciones que corresponden a la Procuraduría Federal del Consumidor, en adelante la Profeco, a que me referí en el Capítulo Segundo, en la Ley Federal de Protección al Consumidor, en adelante la LFPC, se establecieron diversos procedimientos administrativos insertos en sus Capítulos X, XII, XIII y XIV, relativos a: contratos de adhesión, vigilancia y verificación, conciliación, arbitraje e infracciones a la ley. Asimismo, el procedimiento de verificación conforme a las fracciones XIV y XIV bis, del artículo 24, en términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, en adelante la LFSMN y las Normas Oficiales Mexicanas, que también son de observancia obligatoria, mismos a que me refiero en el presente Capítulo.

De estos procedimientos, es de comentarse que la conciliación y el arbitraje forman parte de los medios alternativos de solución de controversias, al igual que la avenencia y la negociación. Es sabido que el arbitraje data del Derecho Romano y su uso tuvo gran auge durante siglos, sobre todo en materia comercial y existe consenso doctrinario de que estos medios de solución de controversias vinieron a menos con el advenimiento del Estado moderno y el constitucionalismo. Sin embargo, los medios alternativos de solución de controversias actualmente recobraron fuerza y su uso es ya cotidiano en muchos países, particularmente tratándose de comercio internacional; México no es la excepción, la conciliación y el arbitraje se usan en las materias de comercio, médica, civil, familiar y penal; los medios que establece la legislación mexicana son el arbitraje, la conciliación, la avenencia y la mediación.

De los procedimientos en materia de conciliación y también en arbitraje, aunque sobre este último actualmente ha perdido fuerza, la Profeco es una institución muy importante para resolver las controversias entre proveedores y

consumidores, relacionadas con la adquisición de bienes y prestación de servicios. Como lo expuse en el Capítulo Segundo, la Profeco nació con objeto de regular y equilibrar las relaciones de consumo entre proveedores y consumidores y es de destacarse que los servicios que presta son gratuitos y que ha beneficiado a grandes sectores de la sociedad de bajos recursos, antes alejados de la procuración de justicia; por estas razones, se debe reconocer que la Profeco, es la institución pública por excelencia, de los medios alternativos de solución de controversias mercantiles, ya que cuenta con facultades para tramitar, entre otros procedimientos importantes, la conciliación, que tiene por objeto avenir los intereses de consumidores y proveedores y el arbitraje en amigable composición o en estricto derecho, cuando éstos la nombran expresamente para resolver la controversia, tarea en la que se ha ocupado desde hace más de 30 años, a partir de su creación.

Generalidades.- Antes de analizar los diversos procedimientos administrativos, que se tramitan ante la Profeco, quiero mencionar diversas disposiciones generales que en la materia establece la LFPC; de conformidad con el último párrafo del artículo 99, la Profeco cuenta con facultades para solicitar a las autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal, que le proporcionen los datos necesarios para identificar y localizar al proveedor, las que deben contestar la solicitud dentro de los 15 días siguientes a la fecha de su presentación; conforme al artículo 104, las notificaciones serán personales: cuando se trate de la primera notificación, del requerimiento de un acto a la parte que deba cumplirlo, de notificación de laudos arbitrales y de resoluciones o acuerdos que impongan una medida de apremio o una sanción; cuando la Profeco notifique al acreedor haber recibido cantidades en consignación; cuando la autoridad lo estime necesario y en los demás casos que disponga la ley.

Conforme al propio artículo 104, las notificaciones deberán realizarse por notificador o por correo certificado con acuse de recibo del propio notificado o por cualquier otro medio fehaciente autorizado legalmente o por el destinatario,

siempre y cuando este manifieste por escrito su consentimiento. Dicha notificación se efectuara en el domicilio del local o establecimiento que señale el comprobante respectivo, o bien, en el que hubiese sido proporcionado por el reclamante. Si es primera notificación >que es personal< relativa al procedimiento conciliatorio, la misma se podrá efectuar con la persona que deba ser notificada o, en su defecto, con su representante legal o con el encargado o responsable del local o establecimiento correspondiente, notificaciones que serán validas aunque no se hubieren podido efectuar en el domicilio respectivo. A falta de estos, se estará a lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Otras formas que establece el artículo 104 de la LFPC para realizar las notificaciones, es por estrados, cuando el destinatario no hubiese señalado domicilio para oír y recibir notificaciones o lo hubiere cambiado sin haber avisado a la Profeco o con previo aviso al destinatario, quien puede oponerse o bien puede notificarse por correo con acuse de recibo o por mensajería, por telegrama, fax, vía electrónica u otro medio similar previa aceptación por escrito del interesado. Por otro lado, para que tenga efectos de notificación la documentación remitida de una unidad administrativa a otra, por vía electrónica, fax o por cualquier otro medio idóneo, tendría validez siempre que la unidad receptora hubiere confirmado la clave de identificación del servidor publico que remita la documentación y que esta se conserve íntegra, inalterada y accesible para su consulta.

La consignación de billetes de depósito se encuentra prevista por el artículo 106 de la LFPC, es la posibilidad que concede a las partes de realizar la consignación ante la Profeco, mediante la exhibición de billetes de depósito expedidos por institución legalmente facultada para ello, cuando el acreedor rehúse recibir la cantidad correspondiente, se niegue a entregar el comprobante del pago y exista duda sobre la procedencia del pago, asimismo, mientras exista incumplimiento de algunas de las obligaciones contraídas por la contraparte, en tanto se concluye en procedimiento ante la Profeco, en

cumplimiento de convenios o laudos y como garantía de compromisos asumidos ante la Profeco.

En estos casos, la Profeco realizara la notificación y ordenara su entrega al consignatario o, en su caso, al órgano judicial competente, pero una vez agotados los medios legales para la entrega del billete de deposito, sin que ello hubiese sido posible, prescribirían a favor de la Profeco los derechos para su cobro en un termino de tres años, contados a partir de la primera notificación para su cobro.

Otros aspectos importantes de los procedimientos administrativos que se tramitan ante la Profeco, son el relativo al nombramiento de peritos por las partes, los que no tienen obligación de presentarse para aceptar el cargo, pero si para ratificar su dictamen al momento de su presentación y la Profeco puede nombrar un perito tercero en discordia en caso de discrepancia entre los dictámenes de los peritos, también por cuanto a los plazos, a falta de disposición expresa en la LFPC, se entenderán naturales y si el día en que concluya el plazo es inhábil, se entenderá que concluye el día hábil inmediato siguiente y finalmente, por lo que hace a la personalidad, puede acreditarse ante la Profeco por medio de carta-poder firmada ante dos testigos, si se trata de persona física, y si es persona moral, se requiere poder notarial.

1.1. La conciliación.

Para abordar el tema de la conciliación y el procedimiento conciliatorio ante la Profeco, es necesario referirme a la queja o reclamación que la LFPC emplea como sinónimos; la queja se encuentra regulada por los artículos 99 a 102 de la LFPC y conforme al articulo citado en primer lugar, se pueden presentar en forma escrita, oral, telefónica, electrónica o por cualquier otro medio idóneo, pero debe cumplir los siguientes requisitos:

- ✓ Señalar el nombre y domicilio del reclamante.

- ✓ Describir el bien o servicio que se reclama y la relación sucinta de los hechos.
- ✓ Señalar el nombre y domicilio del proveedor que se contenga en el comprobante o recibo que ampare la operación materia de la reclamación o, en su defecto, el que proporcione el reclamante, y
- ✓ Señalar el lugar o forma en que solicita se desahogue la reclamación.

En este último caso, según el artículo 100 de la LFPC, la queja puede desahogarse a elección del reclamante, en el lugar en que se haya ocasionado el hecho motivo de la misma; en el domicilio del reclamante, en el del proveedor, o en cualquier otro que se justifique, tal como el del lugar donde el consumidor desarrolla su actividad habitual o en el de su residencia. De no existir una unidad de la Profeco en el lugar que solicite el consumidor, aquélla hará de su conocimiento el lugar o forma en que será atendida su reclamación.

Aquí me permito hacer un paréntesis, para referirme al significado de la palabra consumidor, que viene del latín *consumere*, consumir, por lo cual, desde los orígenes del comercio en tiempos remotos ha existido esta figura del consumidor ahora protegida por el derecho, por ser la parte débil en las relaciones jurídicas relativas a la adquisición de bienes y servicios; el artículo 3o. de la LFPC de 1975, concibió como consumidor a quien contrata, para su utilización, la adquisición uso o disfrute de bienes o la prestación de servicios. La LFPC actual en su artículo 2, fracción I, establece que es consumidor:

“la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicios. Se entiende también por consumidor a la persona física o moral que adquiera, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros, únicamente para los casos a que se refieren los artículos 99 y 117 de esta ley.

Tratándose de personas morales que adquieran bienes o servicios para integrarlos en procesos de producción o de servicios a terceros, sólo podrán ejercer las acciones a que se refieren los referidos preceptos cuando estén acreditadas como microempresas o microindustrias en términos de la Ley para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal, respectivamente y conforme a los requisitos que se establezcan en el reglamento de esta ley”.

Como puede observarse en el primer párrafo, el término “realiza” resulta muy ambiguo, parece que quiere referirse a la celebración de contratos, aunque esto quedaría ya comprendido con el término “adquiere”, que supone una compraventa; por otro lado, al señalar que el consumidor es el destinatario final de bienes, productos o servicios, automáticamente excluye de ese carácter a los intermediarios

Respecto de lo que establece el segundo párrafo del artículo 2 transcrito, el último párrafo del artículo 99 de la Ley, establece como restricción que las quejas o reclamaciones serán procedentes siempre que el monto de la operación motivo de la reclamación no exceda de \$ 319, 447.46. Asimismo, el artículo 101 de la LFPC , faculta a la Profeco para rechazar de oficio las reclamaciones notoriamente improcedentes.

Finalmente, en la definición de consumidor que establece el artículo 2 de la LFPC, la persona física o moral, debe entenderse que incluye tanto a las personas morales privadas, como a las personas morales oficiales, pues éstas, al ser destinatarias finales de bienes, productos o servicios, también pueden adoptar la figura del consumidor y por tanto quedar protegidas por la LFPC.

Muy ligada a la figura del consumidor tenemos la del proveedor, que es aquel que desarrolla actividades de producción, distribución de bienes o prestación de servicios a consumidores. En el artículo 3o. de la LFPC anterior, es decir, la de 1975, se definió al proveedor de la siguiente manera:

"...Por proveedores, a las personas físicas o morales a que se refiere el artículo 2o. y por comerciantes a quienes hagan del comercio su ocupación habitual o reiterada, cuyo objeto sea la compraventa de bienes muebles o inmuebles, la prestación de servicios o el otorgamiento del uso o goce temporal de dichos bienes."

Asimismo, el artículo 2o. de la misma ley, estableció quienes quedaron obligados al cumplimiento de sus disposiciones, en los siguientes términos:

ARTICULO 2o.- "Quedan obligados al cumplimiento de esta Ley los comerciantes, industriales, prestadores de servicios, así como las empresas de participación estatal, organismos descentralizados y los órganos del Estado, en cuanto desarrollen actividades de producción, distribución o comercialización de bienes o prestación de servicios a consumidores...."

La LFPC vigente define al proveedor, de la forma siguiente:

"ARTICULO 2o.- "Para los efectos de esta ley, se entiende por:

II.- Proveedor.- La persona física o moral que habitual o periódicamente ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios."

Una vez explicados los términos consumidor y proveedor, conviene señalar como aspecto importante de las quejas o reclamaciones, el relativo al término de la prescripción de las acciones, a que me refiero a continuación, ya que de acuerdo con el artículo 105 de la LFPC, el término para presentar las reclamaciones es de un año, tratándose de los siguientes supuestos:

1.- Enajenación de bienes o de prestación de servicios, contado a partir de:

- a) Que se expida el comprobante que ampare el precio o la contraprestación pactada.
- b) Que se pague el bien o sea exigible el servicio, total o parcialmente.

- c) Que se reciba el bien, o se preste el servicio.
- d) De la última fecha en que el consumidor acredite haber directamente requerido al proveedor el cumplimiento de las obligaciones pactadas por éste.

2.- Tratándose del otorgamiento del uso o goce temporal de bienes, a partir de que:

- a) Se expida el recibo a favor del que disfruta el uso o goce temporal.
- b) Se cumpla efectivamente la contraprestación pactada a favor del que otorga el uso o goce temporal.

En todo caso, de acuerdo con el artículo 102 de la LFPC, presentada la reclamación, se tendrá por interrumpido el término para la prescripción de las acciones legales correspondientes, durante el tiempo que dure el procedimiento.

3.1.1. Concepto.

La palabra conciliación, en términos generales se le considera como una audiencia previa a todo juicio civil, laboral o de injurias, en la que la autoridad judicial procura avenir a las partes con el fin de evitar el proceso,¹ o bien se entiende como un acuerdo a que llegan las partes en un proceso, cuando existe controversia sobre la aplicación o interpretación de sus derechos, que permite resulte innecesario dicho proceso.²

¹ De Miguel Palomar, Juan. Diccionario para Juristas, Tomo I, Edit. Porrúa, México 2000. p. 345.

² Barajas Montes de Oca, Santiago y Méndez Silva, Ricardo. Diccionario Jurídico Mexicano. 13a. Ed, Edit. Porrúa-UNAM. México 1999. p. 568.

La conciliación no solo puede darse en forma previa, sino durante o concluido el juicio, inclusive, pero siempre se requiere del acuerdo de voluntades de las partes en conflicto y de la intervención de un tercero denominado conciliador, quien sin aludir a cuestiones sobre los derechos de las partes para la posible resolución del fondo del problema, les plantea las posibles soluciones a que pueden llegar, través de la celebración de un convenio o bien de un contrato de transacción.

La Ley Modelo sobre Conciliación Comercial Internacional de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, define a la conciliación como todo procedimiento, designado por términos como los de conciliación, mediación o algún otro sentido equivalente, en el que las partes soliciten a un tercero o terceros (conciliador), que les preste asistencia en su intento por llegar a un arreglo amistoso de una controversia, que se derive de una relación contractual u otro tipo de relación jurídica o esté vinculada a ellas.

La conciliación es también llamada facilitación, ya que es la forma más simple de negociación asistida. Como su propio nombre indica, el papel del tercero neutral (el asistente) >es más propio hablar de conciliador< va a ser únicamente el de conciliar a las partes o el de facilitar el acuerdo. Prioritariamente se va a encargar de resolver ciertos aspectos procesales: fijar fecha y lugar neutral para las conversaciones, diseñar una agenda de discusión con una limitación clara de los temas que hay que discutir, tratar que las partes acudan al acto con una buena predisposición, con un ánimo positivo y constructivo, etc.³

En definitiva, el conciliador se va a preocupar de que las condiciones de la discusión, sean las adecuadas, para llegar a un acuerdo satisfactorio, para las dos partes. Opcionalmente, se puede encargar también de moderar el debate, tutelando la conversación, para facilitar la comunicación entre las partes, disolviendo pequeñas confusiones o malentendidos, calmando la crispación y

³ Dupuis, Juan Carlos. Mediación y Conciliación. 4a. Ed. Edit. Abeledo-Perrot, Argentina 2004. p. 170.

relajando las tensiones que se produzcan, entre otras acciones. En general, el conciliador se abstiene de proponer soluciones concretas, o de acuerdo, por lo tanto, su papel, nunca puede ser activo hasta este punto.

3.1.2. Naturaleza jurídica.

Con base en lo que he mencionado sobre el concepto de conciliación, se advierte que el objeto que se persigue con este medio alternativo de solución de controversias, es el de dar solución a una controversia sin acudir al proceso, entonces la naturaleza jurídica de la conciliación, consiste en que las partes en conflicto ponen fin a su controversia con la intervención de un tercero neutral, quien se encarga de propiciar soluciones.

3.1.3. Tipos.

La LFPC establece como tipos de conciliación, la conciliación telefónica, la conciliación domiciliaria y la conciliación que denominaré por comparecencia.

Conciliación telefónica.- Es un procedimiento que se realiza al momento de recibirse la queja y en presencia del consumidor; es a través de una llamada telefónica de personal de Profeco al proveedor de bienes o servicios, que se busca dar solución de manera pronta y expedita a la reclamación. La conciliación telefónica tiene su fundamento en el Artículo 111 párrafo segundo de la LFPC, que señala:

“La conciliación podrá celebrarse vía telefónica o por otro medio idóneo, en cuyo caso será necesario que se confirmen por escrito los compromisos adquiridos.”

Desde luego que el objetivo de este procedimiento, es brindar al consumidor que acude a solicitar los servicios de la Profeco, la posibilidad de

ver satisfecha su queja o reclamación de una forma inmediata, sin necesidad de comparecer a la audiencia de conciliación en las diversas fechas que en ocasiones se celebra, lo cual representa beneficios tanto para los consumidores, como para los proveedores y la Profeco, entre los que puedo señalar:

- ✓ Atención inmediata y eficaz.
- ✓ Ahorro de tiempo y trámites en la solución de la controversia.
- ✓ Solución de más quejas.
- ✓ Mejora la imagen del servicio que proporciona la Institución.
- ✓ Evita cargas de trabajo.
- ✓ Reduce costos de operación del procedimientos
- ✓ El proveedor no presenta informe.
- ✓ El Proveedor no acude a la Profeco, solo informa el cumplimiento.

Conciliación domiciliaria.- Es un procedimiento que se realiza mediante una visita por parte de personal autorizado de la Profeco, en compañía del consumidor, al domicilio del proveedor y también se busca dar una solución pronta y expedita a la reclamación del consumidor, Este procedimiento tiene su fundamento en el artículo 111, párrafo segundo de la LFPC que ya transcribí.

Este procedimiento de conciliación domiciliaria se sigue cuando a criterio y experiencia del receptor de quejas, se considera viable la solución del problema, por el motivo de la reclamación y en su caso la accesibilidad del proveedor, de acuerdo con lo informado por el consumidor; con base en las mismas consideraciones, durante el procedimiento conciliatorio, se utiliza la

conciliación domiciliaria, cuando el proveedor no ha sido notificado o no acudió a la audiencia de conciliación.

Conciliación por comparecencia.- Este procedimiento es el más usual en la Profeco para dirimir las controversias entre proveedores y consumidores y tiene su fundamento en el Capítulo XIII, titulado Procedimientos, Sección Segunda, denominada Procedimiento conciliatorio y comprende los artículos 111 al 116 de la LFPC.

Una vez que recibida la queja o reclamación del consumidor, en términos de lo mencionado en el apartado anterior, el personal autorizado de la Profeco deberá realizar dos acciones; por un lado, conforme al artículo 103 de la LFPC, debe notificarse al proveedor dentro de los 15 días siguientes a la fecha de recepción y registro de la reclamación, requiriéndole un informe por escrito relacionado con los hechos, acompañado de un extracto del mismo y, por otro lado, se debe señalar día y hora para la celebración de una audiencia de conciliación con objeto de avenir sus intereses, la que deberá realizarse por lo menos cuatro días después de la fecha de notificación de la reclamación al proveedor, como lo establece el artículo 111 de la misma LFPC.

En la audiencia, el proveedor debe rendir el informe sobre los hechos de la queja, con base en los que el conciliador expone los puntos coincidentes y los de controversia, sin prejuzgar sobre el fondo del asunto y los exhorta a que lleguen a un convenio, que se puede elevar a la categoría de laudo ejecutoriado, como cosa juzgada.

En el procedimiento conciliatorio, la Profeco cuenta con la facultad de poder requerir a las partes documentos, elementos de convicción y practicar cualquier diligencia que estime pertinentes para la conciliación y para el ejercicio de cualquier otra atribución legal y las partes desde luego pueden aportar pruebas.

Ahora bien, de lograrse la conciliación, ésta deberá constar en un convenio aprobado por la PROFECO, que no deberá ir en contra de la ley, mismo que al igual que el acuerdo respectivo, no admiten recurso alguno, según lo dispone el artículo 115 de la LFPC. de no lograrse la conciliación, el conciliador debe exhortar a las partes para que designen árbitro a la Profeco o a algún árbitro independiente para solucionar la controversia y si no se admite el arbitraje, entonces, como lo ordena el artículo 116 de la mencionada Ley, se dejan a salvo los derechos de las partes.

Es oportuno aclarar que en caso de que el conciliador una vez que ha analizado el expediente, si considera que el proveedor ha infringido la Ley Federal de Protección al Consumidor, se iniciará el Procedimiento por Infracciones a la Ley, haciéndole saber los hechos motivos del procedimiento, otorgándole el término de diez días para que ofrezca pruebas y manifieste lo que a su derecho convenga, dicho procedimiento se inicia de oficio, dejando a salvo los derechos de las partes para que resuelvan su controversia por la vía que consideren necesaria.

3.2. El arbitraje.

La palabra arbitraje proviene del latín Arbitratus, de arbitror, que es una forma heterocompositiva de solución de controversias, dada por un tercero imparcial, un juez privado o varios, generalmente designado por las partes contendientes (en general, en ausencia del consentimiento el nombramiento será hecho por el juez público nacional) siguiendo un procedimiento que aunque regulado por la ley adjetiva tiene un ritual menos severo que el del procedimiento del proceso jurisdiccional.⁴

El arbitraje es un medio por excelencia para la solución de controversias y desde hace décadas está tomado auge el arbitraje comercial sobre todo a nivel

⁴ Flores García, Fernando. Diccionario Jurídico Mexicano, 13a. Ed. Porrúa-UNAM, México 1999 p. 198.

internacional, desplazando a la jurisdicción estatal. Roque J. Caivano, señala que el arbitraje constituye una jurisdicción privada, instituida por la voluntad de las partes o por decisión del legislador, por la cual se desplaza la potestad de juzgar hacia órganos diferentes de los tribunales estatales, a quienes se inviste para ello de facultades jurisdiccionales diferentes a las de aquellos en orden a la resolución de un caso concreto.⁵ En materia internacional, Juan Palomar de Miguel, señala que el arbitraje es el procedimiento para resolver por la vía pacífica conflictos internacionales sometiéndolos al fallo de otra potencia, de otra persona o de una comisión o tribunal.⁶

El árbitro, quien generalmente es nombrado por las partes, es un elemento esencial dentro del arbitraje. La mayoría de la doctrina y las legislaciones que regulan esta materia, se refieren al órgano que resuelve la controversia como tribunal arbitral independientemente de que esté integrado por una o más personas. Es importante considerar, la posibilidad que generalmente se le otorga al órgano jurisdiccional, de elegir a la o las personas, que integrarán el tribunal arbitral en caso de que las partes no lo hagan. El tribunal arbitral, en esencia, viene siendo un Juez privado que, siguiendo un procedimiento seleccionado por las partes, bien sea de forma directa o indirecta, resuelve la controversia con la ventaja de que generalmente el ritual es menos severo que el del procedimiento judicial.⁷

Es así, que el tercero imparcial, a quien se encomienda la solución del litigio, asume la figura de arbitro, es decir, es la persona física o grupo de personas que intervienen por solicitud de los particulares para resolver, en conciencia, con determinada ciencia o en materia jurídica, un conflicto que se ha creado entre ellos y que es necesario que se resuelva en forma ágil y rápida.⁸ En el sistema jurídico mexicano, son diversas las materias objeto de

⁵ Ob. Cit. pp. 49 y 50.

⁶ Ob. Cit. pág. 129.

⁷ Siqueiros, José Luis. El arbitraje en los Negocios Internacionales. 3a. Ed. Edit. Escuela Libre de Derecho- Porrúa, México, 2002, p. 9.

⁸ Cervantes Martínez, Jaime Daniel. El Arbitraje en Materia Concursal Mercantil. 9a. Ed. Edit. Cárdenas Editor, México, 2004. p. 19.

arbitraje, entre ellas la civil, familiar, comercial y penal; en este caso me ocuparé del arbitraje comercial que se tramita ante la Profeco.

El procedimiento arbitral ante la Profeco se rige por los artículos 117 a 122 de la LFPC, con la ventaja para consumidor y proveedor, de que no es necesario que medie reclamación o procedimiento conciliatorio algunos, sino que para su procedencia, basta con que manifiesten su voluntad de designar árbitro a la Profeco, pero con la limitante de que ésta no podrá fungir como tal, cuando se trate de personas físicas o morales a que se refiere la fracción I del artículo 2 de la misma Ley, como aquellas que adquieran, almacenen, utilicen o consuman bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros y el monto de lo reclamado exceda de la cantidad de \$ 319, 447.46.

3.2.1. Concepto.

El arbitraje ha sido definido como un medio o una técnica, la cual va a tratar de resolver las diferencias surgidas entre las partes a través de la voluntaria sumisión de las mismas al fallo o laudo que debe rendir una tercera persona o comisión, no investida de autoridad jurisdiccional; y por lo que hace a las materias de carácter comercial, se dice que son aquellas que se suscitan en el tráfico mercantil (actos de comercio), en tanto que las que corresponden al ámbito de los negocios civiles, son aquellas en las que no intervienen los comerciantes como sujetos activos, sino que se rigen por las disposiciones propias del Derecho Común.”⁹

César Sepúlveda señala que el arbitraje es un método por el cual las partes en una disputa convienen en someter sus diferencias a un tercero, o un tribunal constituido especialmente para tal fin, con el objeto de que sea resuelta conforme a las normas que las partes especifiquen, usualmente

⁹ Idem.

normas de Derecho Internacional, y con el entendimiento que la decisión ha de ser aceptada por los contendientes como arreglo final.¹⁰ Asimismo, el arbitraje es un método o una técnica mediante la cual se tratan de resolver extrajudicialmente las diferencias que puedan surgir entre dos o más partes, mediante la actuación de una o varias personas (árbitro o árbitros) los cuales derivan sus poderes del acuerdo consensual de las partes involucradas en la controversia.¹¹

Como puede observarse, en el concepto de arbitraje encontramos como elementos indispensables la voluntad de las partes de someter la controversia a la decisión de un tercero imparcial, con base en el derecho que elijan

Por mi parte, estimo que el arbitraje es un procedimiento convencional por el cual, las partes convienen en someter su controversia a un tercero o a un tribunal constituido especialmente para tal fin, con el objeto de que la resuelvan ya sea en estricto derecho o en amigable composición, conforme a las reglas que convencionalmente establezcan.

3.2.2. Naturaleza Jurídica.

Para analizar y establecer cual es la naturaleza jurídica del arbitraje, es preciso tener presentes diversas concepciones doctrinarias. Para Fernando Flores García, existen dos corrientes que arrastran a los legisladores a adoptar posturas en las distintas reglamentaciones positivas:

- 1.- Los contractualistas o privatistas.- Quienes explican que la solución arbitral deriva de un acuerdo de voluntades de las partes en pugna. Entre ellos encontramos a Chiovenda, Wach, Weil, Rosenberg y Mattiolo.

¹⁰ Sepúlveda, César. Derecho Internacional Público Tomo II. 10a. Ed. Edit Porrúa, México, 2003. p.389.

¹¹ Siqueiros, José Luis. Ob. Cit. p. 7.

2.- Los publicistas o jurisdiccionalistas.- Estos forman el sector teórico contrapuesto, quienes estiman al arbitraje como una función semejante o que se puede confundir con la que el juez oficial público realiza en su juzgamiento compositivo. Entre ellos encontramos a Mortara, Alcalá Zamora y Castillo.¹²

Al respecto, se debe reconocer la naturaleza consensual del arbitraje, como se establece en la corriente mencionada en primer lugar, ya que para que haya un arbitraje válido, es necesario el acuerdo de las partes, vertido por escrito en el llamado compromiso arbitral o cláusula compromisoria, a los que posteriormente me referiré y que constituyen los principios de autonomía de la voluntad de las partes y de *pacta sunt servanda*. Es decir, las partes son libres para celebrar o no celebrar contratos, y establecer las cláusulas que les acomoden >con las limitaciones que imponga la ley< lo que incluye la voluntad de someter al arbitraje la solución de la controversia.

Efectivamente, la naturaleza consensual del arbitraje, al propio tiempo comparte como limitante, la preservación del orden público, que deriva de lo que en ese sentido establecen la ley, los convenios, las convenciones y los tratados internacionales, que resulten aplicables, por lo cual, una vez celebrado el contrato, las partes deben cumplirlo con apego a esa normatividad; habitualmente, la noción de libertad individual, se expresa diciendo, que todo lo que no está prohibido, está permitido.

Asimismo, se pueden considerar los tipos de relaciones jurídicas, que existen en el arbitraje privado comercial internacional >lo que en mi opinión aplica al arbitraje comercial nacional<, dentro de los cuales destacan: "(i) la relación entre las partes y el tribunal arbitral; (ii) en caso de que sea un arbitraje institucional, la relación existente entre la institución o centro arbitral y las partes, y; (iii) la que existe entre la institución y el tribunal arbitral. En el

¹² Flores García, Fernando. Diccionario Jurídico Mexicano. T. I. 10a. Ed. Edit. Porrúa, México, 2003. p. 178.

primer caso, se considera que estamos frente a un contrato de mandato, conforme al cual el o los árbitros (mandatarios) se obligan a dictar, por cuenta de las partes (mandantes), el laudo arbitral que pondrá fin a la controversia.”¹³

Por la relación que existe entre la institución arbitral y las partes, estamos en presencia de un contrato de prestación de servicios administrativos, mediante el cual, la institución o centro arbitral, se obliga a administrar el procedimiento, recibiendo como contraprestación, una cantidad determinada, bajo el concepto de honorarios o tasa administrativa. Finalmente, la relación entre la institución y el tribunal, podría ser calificada como un contrato de prestación de servicios, con algunos matices de mandato.

Es importante mencionar, que de manera general, no existen contratos escritos, que formalicen las relaciones jurídicas antes mencionadas, generalmente son acuerdos de voluntades, cuyas condiciones se derivan de los documentos paralelos al arbitraje, como pueden ser los reglamentos arbitrales y otros.

Con base en lo mencionado, considero que la naturaleza jurídica del arbitraje consiste en un procedimiento de naturaleza consensual, perteneciente a la rama del Derecho Mercantil, mediante el cual, las partes resuelven una controversia surgida entre ellas, siempre y cuando la misma, sea susceptible de ser arbitrada, mediante la designación de una tercera o terceras personas, que integran el tribunal arbitral, facultándoles con reglas establecidas previamente o en el momento que se pacta el ejercicio arbitral, ya sean leyes, convenciones o tratados internacionales, para resolver la controversia, autorizando al tribunal arbitral a emitir su decisión o sentencia llamado laudo, cuya eficacia depende de la voluntad de las partes o de la intervención judicial oficial.

3.2.3. Tipos.

¹³ Idem. p. 179.

Existen muchos tipos de arbitrajes, a saber: en amigable composición o equidad y en derecho o de estricto derecho, de Derecho Público y de Derecho Privado, nacional e internacional, comercial, civil y mixto, consensual y legal, institucional y ad-hoc y, finalmente, bilateral y multilateral, respecto de los cuales, en este apartado me referiré a los que se tramitan ante la Profeco, es decir, el arbitraje en amigable composición y el arbitraje en estricto derecho:

Como ya lo mencioné, en la Profeco se tramitan dos tipos de arbitrajes, en amigable composición y en estricto derecho (artículos 119 y 120 de la LFPC). El artículo 116 de la LFPC señala que las partes pueden ser exhortadas por el conciliador, para designar arbitro a la Procuraduría Federal del Consumidor o algún árbitro independiente para solucionar el conflicto.

Arbitraje en amigable composición.- Este tipo de arbitraje se conoce también como en equidad, así se empezó a conocer esta institución jurídica y es aquel tipo de arbitraje que resuelve la controversia bajo el principio de *ex aequo, ex bono*, que significa lo que es equitativo, es bueno; es decir, resolver de acuerdo a la conciencia, buena fe guardada y verdad sabida del tercero que está conociendo el asunto.¹⁴ La persona que resuelve el asunto, es conocida como amigable componedor, siendo generalmente uno solo, el que actúa con esta voluntad.

El arbitraje en amigable composición se utiliza generalmente, para resolver conflictos de poco interés económico, en que no es necesario desahogar múltiples pruebas o en que las partes se someten al dictamen de un solo perito, prevaleciendo la buena fe guardada y la equidad en el laudo que se dicta.

¹⁴ Rodríguez González-Valadés, Carlos. México Ante el Arbitraje Comercial internacional. 4a. Ed. Edit. Porrúa, México 2003. p. 70.

Este es uno de los tipos de arbitraje que se tramita ante la Profeco, los artículos 118 y 119 de la LFPC, indican que la designación de árbitro, se hará constar mediante acta ante la Procuraduría Federal del Consumidor, en la que se señalará claramente, los puntos esenciales de la controversia. En este tipo de arbitraje, el árbitro resuelve en conciencia y a buena fe guardada sobre los puntos cuestionados, pudiendo allegarse los medios de convicción que estime pertinentes, sin sujetarse a reglas legales, sin términos ni incidentes, pero observando las formalidades esenciales del procedimiento,

Arbitraje en estricto derecho.- Este tipo de arbitraje se conoce como de *stricto iure*, de estricto derecho, ya que el o los árbitros, dictan el laudo para resolver la controversia, ajustándose estrictamente a reglas de derecho. La LFPC establece en su artículo 120 que en el juicio arbitral de estricto derecho las partes formularán compromiso en el que fijarán las reglas del procedimiento, acordes con los principios de legalidad, equidad e igualdad entre las partes y de no hacerlo, las reglas serán fijadas por el árbitro y que en todo caso se aplicarán supletoriamente el Código de Comercio y a falta de disposición en él, el ordenamiento procesal civil local aplicable. Este tipo de arbitraje es el más utilizado en la actualidad, porque proporciona mayor seguridad jurídica a las partes.

Cabe señalar que en materia de medios de impugnación, las resoluciones que se dicten durante el procedimiento arbitral, admitirán como único recurso el de revocación, que el árbitro designado debe resolver en un plazo no mayor de tres días y el laudo sólo está sujeto a aclaración dentro de los dos días siguientes a la fecha de su notificación, por lo que no admite recurso alguno (Artículo 122 de la LFPC). Finalmente, el laudo arbitral debe cumplirse o empezar a cumplirse dentro de los quince días siguientes a la fecha de su notificación, salvo pacto en contrario de consumidor y proveedor.

3.2.4. El laudo.

El laudo es la forma normal de terminación de las actuaciones arbitrales, sin perjuicio de su posible corrección, aclaración o complemento, y una vez dictado (laudo definitivo) produce como efecto inmediato el cese de los árbitros en sus funciones, porque a partir de ese momento cesa su jurisdicción, ya que las actuaciones posteriores (anulación del laudo y ejecución) están atribuidas a los órganos jurisdiccionales.¹⁵

El laudo que pronuncian los árbitros, o laudo arbitral, ha sido definido como la sentencia emitida por los árbitros, tanto como de derecho como de equidad, que pone fin a la controversia que les ha sido sometida por las partes,¹⁶ o bien, en derecho procesal laudo es la decisión definitiva de los árbitros o amigables compondores sobre las decisiones comprendidas en el compromiso en derecho laboral, laudo es el convenio colectivo o el estatuto profesional encaminados a conciliar intereses encontrados, en busca del equilibrio entre partes afectadas por una relación de trabajo.¹⁷

El laudo que dicta la Profeco cuando es nombrada árbitro por proveedor y consumidor, se equipara a la sentencia en general, ya que resuelve de fondo la controversia sometida al arbitraje, cuenta con similares elementos estructurales, es decir, el resultando, los considerandos y los puntos resolutiveos, que desde luego son vinculatorios para las partes.

Es oportuno señalar que cuando la Profeco actúa como Arbitro, se quita la investidura de Autoridad, para convertirse en un Juez Privado, en la que su actuación es imparcial, sin fungir como protector del consumidor, dándole la razón a quien acredite tenerla. En los arbitrajes de amigable composición y de estricto derecho que se tramitan ante la Profeco, si se condena a alguna de las

¹⁵ Cordón Moreno, Faustino. El Arbitraje de Derecho Privado, Edit. Thomson-Civitas Aranzadi. 2005. P 226

¹⁶ Mascareña, Carlos E. Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo XIV, Edit Francisco Seix, Barcelona 1978, p. 827

¹⁷ Garrone, José Alberto. Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot, Tomo II, Edit. Buenos Aires, Argentina, 1986. p. 403.

partes, se dará un término de quince días para que se dé cumplimiento o en su caso iniciar la cumplimentación del mismo, contados a partir del día siguiente en que se notifique, de conformidad con lo dispuesto en el Artículos 121 de la LFPC.

3.3. Otros procedimientos administrativos.

3.3.1. Infracciones a la ley.

Este procedimiento, regulado por el artículo 123 de la LFPC, tiene como objetivo determinar el incumplimiento de las disposiciones de la misma y en su caso imponer las sanciones correspondientes; este procedimiento tiene como presupuestos agotar el procedimiento conciliatorio o arbitral, ya que cuando las partes involucradas no llegan a un convenio ni el consumidor se desiste por haberse solucionado y satisfecho su pretensión, o no aceptan someter su diferencia al procedimiento arbitral, se da por concluido el procedimiento conciliatorio, dejando a salvo los derechos de ambas partes, para que lo ejerciten por la vía y forma que convenga a sus intereses, iniciando el procedimiento por infracciones a la Ley.

De igual forma, se sustanciará este procedimiento cuando las partes se hayan sometido al procedimiento arbitral y las partes celebraron convenio antes de que se emita el laudo o en caso de que el laudo sea condenatorio para el proveedor y no se dé cumplimiento en el término indicado, la Profeco analizará las constancias de autos, los hechos motivo de la reclamación, determinando las presuntas infracciones determinando los artículos que presuntamente se han infringido, lo que se le notificará al proveedor, concediéndole el término de diez días hábiles para que ofrezca sus pruebas.

Una vez que se ha iniciado el procedimiento por infracciones a la ley, se le concede al proveedor el término de diez días hábiles para que por escrito, manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca pruebas de su parte, siendo oportuno aclarar que en este procedimiento, se aplica supletoriamente lo

dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles en materia de pruebas, por lo cual las pruebas admisibles en este procedimiento serán las que establece el artículo 93 de este ordenamiento:

ARTICULO 93.- La ley reconoce como medios de prueba:

- I.-** La confesión.
- II.-** Los documentos públicos;
- III.-** Los documentos privados;
- IV.-** Los dictámenes periciales;
- V.-** El reconocimiento o inspección judicial;
- VI.-** Los testigos;
- VII.-** Las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia; y
- VIII.-** Las presunciones.

Ahora bien, una vez que ha transcurrido el término probatorio, se admitirán las pruebas que se encuentren ofrecidas conforme a derecho y que tengan relación directa e inmediata con los hechos motivo del procedimiento, desechando las que cumplan estos requisitos y se ordenará el desahogo de aquéllas que así lo ameriten, en caso contrario, se tendrán por desahogadas en ese momento, por su propia y especial naturaleza. En caso de que las partes no ofrezcan pruebas, se le declarará perdido su derecho para hacerlo con posterioridad y en ambos casos, se concederá al proveedor el término de dos días hábiles para que formule sus alegatos por escrito, transcurrido dicho término, la Profeco tiene quince días para emitir la resolución administrativa, lo anterior, tiene su fundamento en el Artículo 123 de la LFPC.

La resolución administrativa que la Profeco dicta al finalizar el procedimiento por infracciones a la ley, puede resultar absolutoria cuando con las pruebas ofrecidas por las partes y de las constancias de autos, no se acreditan las infracciones a la LFPC, en cambio, cuando si se acreditan, se pueden imponer las siguientes sanciones al infractor:

- 1.- Multa.- Cabe señalar primeramente, que los montos de las multas que establece la LFPC, entre las que encontramos las relativas a los artículos que

en seguida se transcriben, de conformidad con el artículo 129 BIS de la misma, la Profeco los actualiza cada año por inflación, mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el 30 de diciembre de cada año, mismos que estarán vigentes en el siguiente año calendario.

ARTÍCULO 126.- Las infracciones a lo dispuesto por los artículos 8 BIS, 11, 15, 16 y demás disposiciones que no estén expresamente mencionadas en los artículos 127 y 128, serán sancionadas con multa de \$172.79 a \$ 552, 928.13.

ARTÍCULO 127.- Las infracciones a lo dispuesto por los artículos 7 BIS, 13, 17, 18 BIS, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 47, 48, 49, 50, 52, 53, 54, 55, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 75, 77, 78, 79, 81, 82, 85, 86 QUATER, 87 BIS, 90, 91, 93, 95 y 113 serán sancionadas con multa de \$345.58 a \$1'105, 856.25.

ARTÍCULO 128.- Las infracciones a lo dispuesto por los artículos 7, 8, 10, 12, 44, 63, 63 BIS, 63 TER, 63 QUINTUS, 65, 73, 73 BIS, 73 TER, 74, 76 BIS, 80, 86 BIS, 87, 87 TER, 92, 92 TER, 98 BIS y 121 serán sancionadas con multa de \$518.37 a \$2'027, 403.14.

2.- Clausura total o parcial y multa.- En casos particularmente graves, se puede imponer al infractor las sanciones de clausura total o parcial de su establecimiento, así como la de multa.

ARTÍCULO 128 BIS.- En casos particularmente graves, la Procuraduría podrá sancionar con clausura total o parcial, la cual podrá ser hasta de noventa días y con multa de \$103, 674.02 a \$2'902, 872.67

Mientras que los casos particularmente graves, se encuentran regulados por el artículo 128 TER de la LFPC, que se transcribe:

ARTÍCULO 128 TER.- Se considerarán casos particularmente graves:

I. Aquellos en que de seguir operando el proveedor, se pudieran afectar los derechos e intereses de un grupo de consumidores;

II. Cuando la infracción de que se trate pudiera poner en peligro la vida, la salud o la seguridad de un grupo de consumidores;

III. Aquellas infracciones que se cometan en relación con bienes, productos o servicios que por la temporada o las circunstancias especiales del mercado afecten los derechos de un grupo de consumidores;

IV. Aquellas conductas que se cometan aprovechando la escasez, lejanía o dificultad en el abastecimiento de un bien o en la prestación de un servicio;

V. Cuando se trate de productos básicos de consumo generalizado, como alimentos, gas natural o licuado de petróleo, gasolina o productos sujetos a precio máximo o a precios o tarifas establecidos o registrados por la Secretaría o por cualquiera otra autoridad competente, y

VI. La reincidencia en la comisión de infracciones a los artículos señalados en el artículo 128 de esta ley.

3.- Prohibición de comercialización y destrucción de bienes o productos.- Estas sanciones se prevén en el primero y segundo párrafos del artículo 128 QUATER de la LFPC y se imponen en el caso de que habiéndose suspendido la comercialización de bienes o productos, se determine que no es posible su acondicionamiento, reproceso, reparación o sustitución o cuando la comercialización no pueda realizarse conforme a lo que dispone la LFPC.

ARTÍCULO 128 QUATER.- Se sancionará con la prohibición de comercialización de bienes o productos, cuando habiendo sido suspendida ésta, se determine que no es posible su acondicionamiento, reproceso, reparación o sustitución, o bien cuando su comercialización no pueda realizarse conforme a las disposiciones de esta ley.

En el caso de lo dispuesto en el párrafo anterior, la Procuraduría podrá ordenar la destrucción de los bienes o productos que correspondan.

4.- Prohibición de comercialización de servicios.- El mismo artículo 128 QUATER de la LFPC en su tercer párrafo prevé esta sanción, cuando la prestación de los servicios no puede realizarse conforme a la LFPC

“Tratándose de servicios, la prohibición de comercialización procederá cuando habiendo sido suspendida, no se garantice que su prestación pueda realizarse conforme a las disposiciones de esta ley”.

5.- Multa doble y arresto administrativo- Estas sanciones pueden ser aplicadas en caso de reincidencia del infractor, entendiéndose por la misma cuando éste incurra en dos o más violaciones del mismo precepto legal durante el transcurso de un año que empezará a computar a partir del día en que se cometió la primera infracción, según lo establecen los artículos 129 y 130 de la LFPC

ARTÍCULO 129.- En caso de reincidencia se podrá aplicar multa hasta por el doble de las cantidades señaladas en los artículos 126, 127, 128, 128 BIS, e inclusive arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.

ARTÍCULO 130.- Se entiende que existe reincidencia cuando el mismo infractor incurra en dos o más violaciones del mismo precepto legal durante el transcurso de un año, contado a partir del día en que se cometió la primera infracción.

Es importante señalar que la Profeco, debe emitir la resolución administrativa debidamente fundada y motivada, pero en todo caso, deberá observar lo dispuesto por el artículo 131 de la LFPC:

ARTICULO 131. Las sanciones por infracciones a esta ley y disposiciones derivadas de ellas, serán impuestas indistintamente con base en:

- I. Las actas levantadas por la autoridad;
- II. Los datos comprobados que aporten las denuncias de los consumidores;
- III. La publicidad o información de los proveedores y la comprobación de las infracciones; o
- IV. Cualquier otro elemento o circunstancia que aporte elementos de convicción para aplicar la sanción.

Las resoluciones que emita la Profeco deberán estar debidamente fundadas y motivadas con arreglo a derecho, tomando en consideración los criterios establecidos en el presente ordenamiento.

Para la determinación e individualización de las sanciones, la Profeco debe tomar como base la gravedad de la infracción y considerar los elementos que dispone el artículo 132 de la LFPC, que a la letra dice:

ARTICULO 132. Para determinar la sanción, la Procuraduría estará a lo dispuesto por esta Ley y su Reglamento y deberá considerarse conforme al siguiente orden:

- I.- La condición económica del infractor;
- II.- El carácter intencional de la infracción;
- III.- Si se trata de reincidencia;
- IV.- La gravedad de la infracción; y
- V.- El perjuicio causado al consumidor o a la sociedad en general.

6.- Máximo de multas por varias infracciones.- El artículo 133 de la LFPC, admite la acumulación de multas por varias infracciones a sus preceptos, sin embargo, impone como suma total a imponer al infractor, la cantidad máxima de \$ 5' 805, 745.34 y establece como regla que en ningún caso será

sancionado el mismo hecho constitutivo de la infracción en dos o más ocasiones, ni por dos o más autoridades Administrativas, con excepción de la reincidencia, en que como ya lo mencioné, pueden aplicarse el doble de las multas que establecen los artículos 126, 127 y 128 de la LFPC.

Por otro lado, debo indicar que en el procedimiento por infracciones a la LFPC, la Profeco utiliza un formato simplificado para la emisión de las resoluciones administrativas, con la finalidad de que se emita la misma en el menor tiempo posible y tratando de apegarse al término establecido en el Artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, conservando los requisitos esenciales de fondo y forma que toda resolución debe contener.

Adicionalmente a lo señalado, debo indicar que independientemente de que el procedimiento administrativo por infracciones a la ley concluye natural y legalmente con la emisión de la resolución administrativa correspondiente, existen formas de darlo por terminado, como es el caso de que las partes celebren un convenio y se le da cumplimiento inmediato, pero si su cumplimiento se sujeta a una fecha posterior, se suspende en forma provisional la sustanciación del procedimiento y se concluye una vez que se verifique el cumplimiento, pero si no se cumple se reanuda el procedimiento hasta dictarse la resolución administrativa. Otra forma de terminación del procedimiento por infracciones a la LFPC, se presenta cuando el consumidor se desiste de su reclamación, siempre que así lo manifieste por escrito, antes de que se emita la resolución administrativa.

Aquí es importante señalar que los interesados pueden solicitar a la autoridad de la Profeco que les haya impuesto alguna o algunas de las sanciones a que me referí, que se las condone, reduzca o conmute, sin que tal petición constituya un medio de defensa o recurso, en los términos que establece el artículo 134 de la LFPC.

ARTÍCULO 134.- La autoridad que haya impuesto alguna de las sanciones previstas en esta ley la podrá condonar, reducir o conmutar, para lo cual apreciará

las circunstancias del caso, las causas que motivaron su imposición, así como la medida en que la reclamación del consumidor haya quedado satisfecha, sin que la petición del interesado constituya un recurso.

La autoridad no podrá ejercer la facultad referida en este precepto, respecto de las sanciones impuestas con motivo de los procedimientos de verificación y vigilancia del cumplimiento de esta ley y demás disposiciones aplicables.

Finalmente, no quiero dejar de mencionar que las personas afectadas por las resoluciones que se dicten con fundamento en la LFPC, pueden interponer el recurso de revisión que dispone su artículo 135, en los términos que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

ARTÍCULO 135.- En contra de las resoluciones de la Procuraduría dictadas con fundamento en las disposiciones de esta ley y demás derivadas de ella, se podrá interponer recurso de revisión, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

3.3.2. Registro público de contratos de adhesión.

Aún cuando en el capítulo XIII de la LFPC, denominado "de los procedimientos", no se contempla el procedimiento administrativo de registro público de contratos de adhesión, he considerado necesario incluirlo en el presente Capítulo, pues es otro de los elementos que proporcionan certeza jurídica a los consumidores, en sus relaciones de consumo con los proveedores, ya que el objeto que se persigue es que éstos últimos no establezcan en los mismos cláusulas que lesionen los derechos e intereses de los consumidores y en suma, que se apeguen a lo que dispone la LFPC. Este ordenamiento define a los contratos de adhesión en los siguientes términos:

ARTÍCULO 85.- Para los efectos de esta ley, se entiende por contrato de adhesión el documento elaborado unilateralmente por el proveedor, para establecer en formatos uniformes los términos y condiciones aplicables a la adquisición de un producto o la prestación de un servicio, aun cuando dicho documento no contenga todas las cláusulas ordinarias de un contrato. Todo contrato de adhesión celebrado en territorio nacional, para su validez, deberá estar escrito en idioma español y sus caracteres tendrán que ser legibles a simple vista. Además, no podrá implicar prestaciones desproporcionadas a cargo de los

consumidores, obligaciones inequitativas o abusivas, o cualquier otra cláusula o texto que viole las disposiciones de esta ley.

Como puede observarse, además de definir el contrato de adhesión, se establecen requisitos para su validez como el estar redactados en idioma español, con caracteres legibles a simple vista y que no establezcan prestaciones desproporcionadas a cargo de los consumidores, obligaciones inequitativas o abusivas u cualquiera otra que viole las disposiciones de la LFPC. Por cuanto hace al registro de los contratos de adhesión ante la Profeco, considero que puede realizarse de forma obligatoria o voluntaria, en los casos que expongo en seguida:

Registro obligatorio.- Primeramente debo señalar que el artículo 86 de la propia LFPC, faculta a la Secretaría de Economía para sujetar contratos de adhesión a registro previo ante la Profeco mediante Normas Oficiales Mexicanas, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 86.- La Secretaría, mediante normas oficiales mexicanas podrá sujetar contratos de adhesión a registro previo ante la Procuraduría cuando impliquen o puedan implicar prestaciones desproporcionadas a cargo de los consumidores, obligaciones inequitativas o abusivas, o altas probabilidades de incumplimiento.

Las normas podrán referirse a cualesquiera términos y condiciones, excepto precio.

Los contratos de adhesión sujetos a registro deberán contener una cláusula en la que se determine que la Procuraduría será competente en la vía administrativa para resolver cualquier controversia que se suscite sobre la interpretación o cumplimiento de los mismos. Asimismo, deberán señalar el número de registro otorgado por la Procuraduría.

Con relación al procedimiento de registro obligatorio, de conformidad con el artículo 87 de la LFPC, los proveedores deben presentar los contratos de adhesión ante la Profeco, para su registro, precisamente antes de su utilización. La Profeco debe entonces verificar que se ajusten tanto a las Normas Oficiales Mexicanas correspondientes, como a lo que dispone la LFPC.

La Profeco debe emitir resolución dentro de los 30 días siguientes a la fecha de presentación de solicitud de registro y si no lo hace produce la afirmativa ficta, es decir, se tiene por aprobado el modelo de contrato de adhesión y la Profeco tiene obligación de registrarlo y en su caso la solicitud de registro hace las veces de inscripción. Conforme al procedimiento del propio artículo 87 mencionado, se realizarán las modificaciones de las obligaciones o condiciones de los contratos de adhesión. Debo mencionar que los contratos de adhesión de registro obligatorio y los que se niegue el registro, no surtirán efectos contra los consumidores, de acuerdo con el mismo numeral.

Es importante destacar que en un afán por facilitar el registro y uso por parte de los proveedores, de los contratos de adhesión de registro obligatorio, con base en el artículo 87 BIS de la LFPC, la Profeco puede publicar en el Diario oficial de la Federación los modelos respectivos y en estos casos, los proveedores únicamente darán aviso a la Profeco de su adopción para el correspondiente registro, pero no pueden efectuarle modificaciones ni adicionarle cláusulas o excepciones para su aplicación, pues se tendrán por no puestas, por lo que en todo caso deben cumplir lo dispuesto por el artículo 87 TER, que dispone:

ARTÍCULO 87 TER.- Cuando el contrato de adhesión de un proveedor contenga variaciones respecto del modelo de contrato publicado por la Procuraduría a que se refiere el artículo anterior, el proveedor deberá solicitar su registro en los términos del procedimiento previsto en el artículo 87.

Registro voluntario.- Aún cuando se trate de contratos de adhesión de registro previo y obligatorio, los interesados pueden inscribir sus modelos, siempre que la Profeco estime que no lesionan los intereses del consumidor y que su texto se apega a lo dispuesto por la LFPC (Artículo 88)

La LFPC, prevé las siguientes reglas aplicables a los modelos de contratos de adhesión:

- 1.- Durante la tramitación del registro, la Profeco puede requerir informes comerciales necesarios sobre la naturaleza del objeto del contrato, con excepción de información confidencial y secretos industriales y comerciales (Artículo 89)

- 2.- No son válidas, se tienen por no puestas y no se inscribirán en el registro, las cláusulas cuando:
 - a) Permitan al proveedor modificar unilateralmente el contenido del contrato, o sustraerse unilateralmente de sus obligaciones;
 - b) Liberen al proveedor de su responsabilidad civil, excepto cuando el consumidor incumpla el contrato;
 - c) Trasladen al consumidor o a un tercero que no sea parte del contrato la responsabilidad civil del proveedor;
 - d) Prevengan términos de prescripción inferiores a los legales;
 - e) Prescriban el cumplimiento de ciertas formalidades para la procedencia de las acciones que se promuevan contra el proveedor; y
 - f) Obliguen al consumidor a renunciar a la protección de esta ley o lo sometan a la competencia de tribunales extranjeros. (Artículo 90)

- 3.- Si posteriormente al registro, el contrato contiene cláusulas contrarias a la LFPC o a las normas oficiales mexicanas, la Profeco, de oficio o a petición de parte, procederá a la cancelación de su registro y aplicará lo dispuesto por el artículo 123 de la propia ley, es decir, el procedimiento por infracciones a la ley. (Artículo 90 BIS)

4. Durante la tramitación del registro, la Profeco puede requerir informes comerciales necesarios sobre la naturaleza del objeto del contrato, con excepción de información confidencial y secretos industriales y comerciales (Artículo 89).

- 5.- Tratándose de contratos de adhesión de prestación de servicios, deben incluirse por escrito o vía electrónica los servicios adicionales, especiales o conexos que pueda solicitar el consumidor de forma opcional por conducto y medio del servicio básico y solo con el consentimiento expreso del consumidor, por escrito o vía electrónica, el proveedor puede proporcionarle

un servicio adicional o conexo no previstos en el contrato original (Artículo 86 BIS).

6.- Prerrogativas a favor del consumidor en los contratos de adhesión de prestación de servicios, de las que gozará aún cuando no fuesen incluidas de manera expresa en el respectivo contrato de adhesión:

- a) Adquirir o no la prestación de servicios adicionales, especiales o conexos al servicio básico;
- b) Contratar la prestación de los servicios adicionales, especiales o conexos con el proveedor que elija;
- c) Dar por terminada la prestación de los servicios adicionales, especiales o conexos al servicio básico en el momento que lo manifieste de manera expresa al proveedor, sin que ello implique que proceda la suspensión o la cancelación de la prestación del servicio básico. El consumidor sólo podrá hacer uso de esta prerrogativa si se encontrare al corriente en el cumplimiento de todas sus obligaciones contractuales y se hubiese vencido el plazo mínimo pactado; y
- d) Las demás prerrogativas que señalen ésta y otras leyes o reglamentos. (Artículo 86 TER)

7.-Cualquier diferencia entre el texto del contrato de adhesión registrado ante la Profeco y utilizado en perjuicio de los consumidores, se tendrá por no puesta. (Artículo 86 QUARTER)

3.3.3. Verificación y vigilancia.

Son varios los procedimientos administrativos que la Profeco realiza, relativos a las funciones de verificación y vigilancia, con apoyo en el artículo 96 de la LFPC, para aplicar y hacer cumplir sus disposiciones, así como de la Ley federal sobre Metrología y Normalización, en los lugares en donde se administren, almacenen, transporten, distribuyan o expendan productos o mercancías o en los que se presten servicios, incluyendo aquellos de tránsito.

Vertientes.- De conformidad con el segundo párrafo del artículo 96, por un lado la Profeco actuará de oficio en la verificación y vigilancia de las disposiciones de la LFPC, en que se aplica la Ley federal de Procedimiento Administrativo y por otro lado, la verificación y vigilancia que realiza respecto del cumplimiento de normas oficiales mexicanas, con base en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFSMN).

Denuncias.- La Profeco también puede realizar las mencionadas funciones de verificación y vigilancia, con base en la denuncia que puede realizar cualquier persona por escrito, en forma verbal, vía telefónica, electrónica o por cualquier otro medio y que conforme al artículo 97 de la LFPC, debe contener como requisitos:

- ✓ Nombre y domicilio del denunciado o, en su caso, datos para su ubicación;
- ✓ Relación de los hechos en los que basa su denuncia, indicando el bien, producto o servicio de que se trate, y
- ✓ En su caso, nombre y domicilio del denunciante.

Procedimiento.- Es necesario establecer primeramente, que el artículo 98 de la LFPC, señala que se entiende por visita de verificación la que se practique en los lugares en donde se administren, almacenen, transporten, distribuyan o expendan productos o mercancías o en los que se presten servicios, incluyendo aquellos de tránsito (estos lugares los especifica el artículo 96 de la LFPC), en donde se debe:

- ✓ Examinar los productos o mercancías, las condiciones en que se ofrezcan éstos o se presten los servicios y los documentos e instrumentos relacionados con la actividad de que se trate;
- ✓ Verificar precios, cantidades, cualidades, calidades, contenidos netos, masa drenada, tarifas e instrumentos de medición de dichos bienes o servicios en términos de esta ley;

- ✓ Constatar la existencia o inexistencia de productos o mercancías, atendiendo al giro del proveedor; y
- ✓ Llevar a cabo las demás acciones tendientes a verificar el cumplimiento de la ley.

Ahora bien, para realizar la visita de verificación, es necesario que la autoridad facultada de la Profeco, emita una orden conforme al artículo 65 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, misma que debe ser exhibida y entregada en original a la persona con quien se entienda la diligencia y si se niega a recibirla, se hará constar en el acta que al efecto se levante, sin que ello afecte la validez del acto (art. 97 BIS de la LFPC).

Método de muestreo.- El artículo 97 TER de la LFPC, prevé la utilización del método de muestreo, cuando sea necesario para el análisis del cumplimiento de la propia ley, debiéndose indicar el número y tipo de muestras que se obtengan, mismas que deberán sellarse para garantizar su inviolabilidad, lo cual deberá hacerse por triplicado, destinándose una para la verificación de la Profeco, otra que quedará en poder del visitado y otra denominada testigo que también debe quedar en poder del visitado; realizada la verificación de la muestra, la Profeco notificará el resultado al visitado y si este no está conforme, deberá exhibir el resultado de su muestra y entregar a la Profeco la muestra testigo, para que esta la haga analizar en laboratorio por técnicos designados por las partes, quienes deben levantar una constancia y cuyo dictamen es definitivo. Las pruebas no destructivas se regresan al visitado a su costa, pero si no las recoge en un plazo de 30 días a partir de su notificación, pueden donarse para fines lícitos o destruirse.

Medidas precautorias.- Conforme al artículo 97 QUATER de la LFPC, en casos en que al efectuarse la visita de verificación, se detecte que se afecta o se puede afectar la vida, la salud, la seguridad o la economía de una colectividad de consumidores, debe levantarse acta circunstanciada e independientemente de iniciar el procedimiento por infracciones a la ley que establece el artículo 123 de la LFPC, al que me referí con anterioridad, la Profeco puede aplicar las

medidas precautorias previstas por el artículo 25 BIS de la propia ley, consistentes en:

- ✓ Inmovilización de envases, bienes, productos y transportes;
- ✓ El aseguramiento de bienes o productos en términos de lo dispuesto por el artículo 98 TER de esta ley;
- ✓ Suspensión de la comercialización de bienes, productos o servicios;
- ✓ Colocación de sellos de advertencia, y
- ✓ Ordenar la suspensión de información o publicidad a que se refiere el artículo 35 de esta ley.

Cabe señalar que el aseguramiento de bienes o productos, puede realizarse fuera de establecimiento comercial, cuando no cumplan con las disposiciones aplicables, conforme al procedimiento que se establezca y publique en el Diario Oficial de la Federación (Artículo 98 TER). A la fecha no se ha realizado la mencionada publicación.

Para la aplicación de las medidas precautorias, la Profeco dictará los criterios correspondientes, en términos de lo que dispone el artículo 57 y demás relativos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización. No omito señalar que cuando en la visita de verificación se detecte violaciones a la LFPC, la Profeco puede ordenar se informe a los consumidores individual o colectivamente, incluyendo medios masivos de comunicación, sobre las acciones u omisiones de los proveedores que afecten sus intereses o derechos y la forma en que los proveedores los retribuirán o compensarán, cuyo incumplimiento trae como consecuencia la imposición de las sanciones correspondientes.

CAPITULO CUARTO
INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTICULOS 114, 114 BIS Y 114
TER DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

4.1. Reformas del año 2004 a la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Ya expuestos en los capítulos anteriores, entre otros aspectos importantes de este trabajo, cuestiones relativas a los antecedentes y evolución de los derechos del consumidor, su protección a través de diversa normatividad en la materia que no solo en nuestro país, sino que en la gran mayoría de los países se ha instrumentado a través de la historia, más que nada moderna y en especial en México con el establecimiento y la protección de los derechos del consumidor en la Ley Federal de Protección al Consumidor vigente, respecto de la cual he analizado también cuales son los procedimientos administrativos, cuya substanciación queda a cargo de la Procuraduría Federal del Consumidor, misma que cuenta con igual facultad respecto de los procedimientos establecidos por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Corresponde ahora referirme al tema medular de la presente tesis, es decir, la inconstitucionalidad de los artículos 114, 114 BIS y 114 TER, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, de donde surgen mis propuestas de reforma legislativa, para lo cual realizaré un análisis sistemático de las reformas a los mencionados artículos, publicadas en el Diario oficial de la Federación de 4 de febrero de 2004.

4.1.1. Iniciativa. Los antecedentes de las reformas, adiciones y derogación de múltiples artículos de la Ley Federal de Protección al Consumidor de 2004, se remontan al año 2002, con la remisión a la Cámara de Diputados de dos iniciativas a que en seguida me refiero, basadas en el artículo 71, fracciones I y II, de nuestra Constitución Federal, una del Partido de la Revolución

Democrática, presentada el 21 de noviembre y otra del Ejecutivo Federal, presentada el 9 de diciembre, de ese año, de las que ésta última resulta importante para el desarrollo de este trabajo, especialmente por lo que hace a los artículos 114, 114 BIS y 114 TER.

Iniciativa del Partido de la Revolución Democrática.- En general, esta iniciativa puso en evidencia sobre todo el problema que se presentaba porque los distribuidores de gas no entregaban el peso completo del combustible a los consumidores y acusó la lentitud de los trámites ante la Profeco, con base en lo que propuso la creación de un Consejo de Participación Ciudadana; en el proyecto de decreto se expuso:

Artículo primero. Se reforma al artículo 24 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, para quedar como sigue:

"Artículo 24...

I a la XII

XIII. Vigilar y verificar el cumplimiento de precios y tarifas acordados, fijados, establecidos, registrados o autorizados por la Secretaría y por sí misma o en coordinación con otras dependencias legalmente facultadas para inspeccionar precios, para lograr la eficaz protección de los intereses del consumidor y a la vez evitar duplicación de funciones.

XIV a la XXI. Una vez presentada una denuncia por parte de un consumidor afectado en la compraventa de un bien, servicio o en la prestación de otro tipo de servicios, la Procuraduría tendrá un plazo no mayor de 60 días hábiles para realizar las acciones tendientes a resarcir el daño provocado en perjuicio del consumidor.

Artículo segundo. Se reforma el artículo 26 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, para quedar como sigue:

"Artículo 26...

...

I...

II...

Para determinar la procedencia de la denuncia, la procuraduría contará con el apoyo de un consejo ciudadano formado por tres personas de probada honestidad, con participación del o los quejosos.”

Iniciativa del Ejecutivo Federal.- Fueron múltiples las reformas, adiciones y artículos derogados de la LFPC que propuso la iniciativa del Ejecutivo Federal, por lo cual, para efectos del desarrollo del tema fundamental de esta tesis, a continuación me refiero exclusivamente a los artículos 24, 114, 114 bis y 114 ter que tienen que ver con la emisión del dictamen técnico por parte de la Profeco, ya que si bien éste tiene relación con la bonificación a favor del consumidor, establecida por los artículos 37, 41, 50, 60, 61, 82, 92, 92 bis, 92 ter, 93 y 95, la posible inconstitucionalidad de éstos no es materia del presente trabajo.

Art. 24, fracción XVI.- Procurar la solución de las diferencias entre consumidores y proveedores y, en su caso, emitir dictámenes en donde se cuantifiquen las obligaciones contractuales, conforme a los procedimientos establecidos en esta ley.

Art. 37.- La falta de veracidad en los informes, instrucciones datos y condiciones prometidas o sugeridas, además de las sanciones que se apliquen conforme a esta ley, dará lugar al cumplimiento de lo ofrecido o, cuando esto no sea posible, a la reposición de los gastos necesarios que pruebe haber efectuado el adquirente y, en su caso, al pago de la bonificación o compensación a que se refiere el artículo 92 de esta ley.

Art. 114.- El conciliador podrá en todo momento requerir a las partes los elementos de convicción que estime necesarios para la conciliación, así como para el ejercicio de las atribuciones que a la Procuraduría le confiere la ley. Asimismo, podrá acordar la práctica de las diligencias que permitan acreditar los hechos constitutivos de la reclamación. Las partes podrán aportar las pruebas que estimen necesarias para acreditar los elementos de la reclamación y del informe.

El conciliador podrá suspender cuando lo estime pertinente o a instancia de ambas partes, la audiencia de conciliación hasta en tres ocasiones. Asimismo, podrá requerir la emisión de un dictamen a través del cual se cuantifique en cantidad líquida la obligación contractual.

En caso de que se suspenda la audiencia, el conciliador señalará día y hora para su reanudación, dentro de los quince días siguientes, donde en su caso, hará del conocimiento de las partes el dictamen correspondiente, las cuales podrán formular durante la audiencia observaciones al mismo.

La procuraduría podrá emitir un acuerdo de trámite que contenga el dictamen a que se refieren los párrafos anteriores, que constituirá título ejecutivo a favor del consumidor y hará fe del adeudo del proveedor, salvo prueba en contrario; dicho título podrá ejecutarse en la vía jurisdiccional respectiva. El acuerdo de la Procuraduría no pondrá fin al procedimiento ni tendrá fuerza vinculativa para las partes.

...

Para la substanciación del procedimiento de conciliación a que se refiere el presente capítulo, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Art. 114 bis.- El dictamen a que se refiere el artículo anterior se efectuará en base a las siguientes consideraciones;

- I. Se calculará el monto de la obligación contractual atendiendo a las cantidades originalmente pactadas por las partes;
- II. Se analizará el grado de cumplimiento efectuado por el proveedor con relación a la obligación objeto del procedimiento;
- III. Con los datos antes señalados, se estimará la obligación incumplida y, en su caso, la bonificación a que se refiere el artículo 92 ter;
- IV. La bonificación señalada en la fracción anterior, se calculará conforme al siguiente criterio.
 - a) En los casos en que el consumidor hubiere entregado la totalidad del monto de la operación al proveedor, la indemnización será del 30% del monto de la obligación contractual que se determine el dictamen.
 - b) Cuando el consumidor hubiere entregado más del 50% de la totalidad del monto de la operación al proveedor, la indemnización será del 25% del monto de la obligación contractual que se determine en el dictamen;
 - c) En los supuestos en los que el consumidor hubiere entregado hasta el 50% de la totalidad del monto de la operación al proveedor, la indemnización será del 20% del monto de la obligación contractual que se determine en el dictamen;
 - d) En los demás casos, la indemnización correspondiente será del 20% del monto de la obligación contractual que se determine en el dictamen;

- e) Cuando existan propuestas conciliatorias por parte del proveedor, la indemnización se calculará restando cinco unidades del porcentaje aplicable a cada caso de los señalados en los incisos anteriores.

Las bonificaciones señaladas con anterioridad, se fijarán sin perjuicio de las sanciones a que se hubiese hecho acreedor el proveedor o de que sean modificados por la autoridad judicial.

Art. 114 ter.- El dictamen emitido deberá contener lo siguiente:

- a) lugar y fecha de emisión.
- b) Identificación de quien emite el dictamen.
- c) Nombre y domicilio del proveedor y del consumidor.
- d) La obligación contractual y tipo de bien y servicio de que se trate.
- e) El monto original de la operación y materia de la reclamación.
- f) La determinación del importe de las obligaciones a cargo del proveedor, y
- g) La cuantificación líquida de la bonificación al consumidor.

La determinación del importe consignado en el dictamen, para efectos de ejecución se actualizará por el transcurso del tiempo desde el momento en que se emitió hasta el momento en que se pague, tomando en consideración los cambios de precios en el país, de conformidad con el factor de actualización que arroje el índice nacional de precios al consumidor que mensualmente de a conocer el Banco de México.

TRANSITORIOS

SEGUNDO.- La reforma al artículo 114, en lo relativo a la emisión del dictamen por parte de la Procuraduría, así como los artículos 92 ter, 114 bis y 114 ter entrarán en vigor 180 días después de la publicación del presente decreto.

4.1.2. Exposición de motivos.

Estas iniciativas fueron aprobadas y dictaminadas el 25 de marzo de 2003, por la Comisión de Comercio y Fomento Industrial de la H. Cámara de Diputados, señalando en el considerando tercero que la Profeco tiene la tarea de hacer respetar los intereses de la sociedad como población consumidora;

representar colectivamente a los consumidores ante toda clase de proveedores de bienes y servicios; actuar como conciliador en las diferencias entre consumidores y proveedores; y, en general, velar por el cumplimiento eficaz de las normas tutelares de los consumidores., mientras que en el considerando cuarto, destaca que la iniciativa del Ejecutivo federal es una reforma integral, que pretende actualizar y precisar la actual ley >la de 1992< con objeto de fortalecer las acciones de la Profeco y otorgar mayor seguridad jurídica a los consumidores. Se proponen diversas adecuaciones a los procedimientos, se incorporan definiciones y mecanismos procesales tendientes a hacer más transparente la actuación de la institución y destaca como rubros importantes:

1. Protección al consumidor intermedio.
2. Competencia de Profeco.
3. Fortalecimiento de atribuciones de profeco.
4. Presentación de denuncias y reclamaciones.
5. Medidas precautorias.
6. Acciones de grupo.
7. Publicidad e información.
8. Autofinanciamiento.
9. Problemática inmobiliaria.
10. Procedimientos de verificación y vigilancia.
11. Publicación de modelos de contratos de adhesión.
12. Bonificación o compensación.
13. Dictamen técnico-título ejecutivo.
14. Actualización de sanciones y medidas de apremio.
15. Casos particularmente graves para la imposición de sanciones; y
16. Condonación de multas.

De los anteriores rubros, para el objeto de este trabajo, solo me refiero al dictamen técnico-título ejecutivo (No.13).

Con objeto de otorgar al consumidor una efectiva protección de sus derechos en aquellos casos en que el proveedor incumplido no acceda a la conciliación, se estableció que la Procuraduría podría emitir un dictamen técnico en el que se cuantificaría la obligación contractual y que tendría el carácter de título ejecutivo. De este modo el consumidor podría hacer cumplir sus derechos ante la instancia judicial de manera más accesible y sin perjuicio de que la Profeco continuara con el procedimiento para sancionar al proveedor en los casos en que su conducta violara la ley.

Finalmente, respecto de la propuesta de la iniciativa del Partido de la Revolución Democrática, la Comisión de Comercio y Fomento Industrial de la H. Cámara de Diputados, consideró improcedente adicionar una fracción XXII al artículo 24, para establecer que la Profeco tendría un plazo de 60 días hábiles para realizar las acciones tendientes a "resarcir el daño" provocado en perjuicio del consumidor y por lo que hace a su otra propuesta de ese partido, de establecer la existencia de un Consejo Ciudadano, consideró que podría resultar útil si se determina en la Ley que la Profeco Podría contar con un Consejo Consultivo que opinara sobre la posibilidad de ejercer acciones de grupo en casos específicos, atendiendo a su gravedad y afectación a los consumidores, pero que no obstante, habría que señalar que la existencia de ese órgano no debía limitar la atribución de la Profeco.

En la Minuta de la Cámara de Diputados, con Proyecto de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Ley federal de Protección al Consumidor de fecha 25 de marzo de 2003, se reproduce el contenido de la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, el 9 de diciembre del 2002, a excepción de los siguientes artículos, de los que se marcan con negritas las adiciones o reformas:

Art. 114...

La procuraduría podrá emitir un acuerdo de trámite que contenga el dictamen a que se refieren los párrafos anteriores, que constituirá título ejecutivo **no negociable** a favor del consumidor, salvo prueba en contrario; dicho título **se ejecutará por** la

vía jurisdiccional respectiva, **dentro de la cual el proveedor podrá controvertir el monto del título y oponer las excepciones que estime convenientes.** El acuerdo de las Procuraduría no pondrá fin al procedimiento ni tendrá fuerza vinculatoria para las partes.

De toda audiencia se levantará el acta respectiva. En caso de que el proveedor no firme al acta, ello no afectará su validez, debiendo hacer constar dicha negativa.

Art. 114 **BIS.**

IV.- La bonificación señalada en la fracción anterior, se calculará conforme al siguiente criterio.

- f) En los casos en que el consumidor hubiere entregado la totalidad del monto de la operación al proveedor, la **bonificación** será del 30% del monto de la obligación contractual que se determine el dictamen.
- g) Cuando el consumidor hubiere entregado más del 50% de la totalidad del monto de la operación al proveedor , la **bonificación** será del 25% del monto de la obligación contractual que se determine en el dictamen;
- h) En los supuestos en los que el consumidor hubiere entregado hasta el 50% de la totalidad del monto de la operación al proveedor, la bonificación será del 20% del monto de la obligación contractual que se determine en el dictamen;
- i) En los demás casos, la bonificación correspondiente será del 20% del monto de la obligación contractual que se determine en el dictamen;
- j) Cuando existan propuestas conciliatorias por parte del proveedor, la indemnización se calculará restando cinco unidades del porcentaje aplicable a cada caso de los señalados en los incisos anteriores. (Este inciso se suprimió)**

Art. 114 **TER.**-...

(último párrafo adicionado)

La acción ejecutiva derivada del dictamen prescribirá a un año de su emisión

TRANSITORIOS

SEGUNDO.- El artículo 92 TER entrará en vigor ciento ochenta días después de la publicación del presente decreto.

TERCERO.- La reforma al artículo 114, en lo relativo a la emisión del dictamen por parte de la Procuraduría, así como la reforma al artículo 26 y los artículos 114 BIS y 114 TER entrarán en un año después de la publicación del presente decreto, sujeto a la disponibilidad presupuestal para la operación de las unidades necesarias en la Procuraduría para realizar las funciones establecidas en tales artículos.

4.1.3. Diario de debates.

En el Dictamen de la Cámara de Senadores, de la Minuta con Proyecto de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Ley federal de Protección al Consumidor, de fecha 6 de noviembre de 2003, se hace constar a manera de antecedentes, que con fechas 21 de noviembre y 9 de diciembre de 2002, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, dio cuenta al pleno y remitió las iniciativas del Partido de la Revolución Democrática y del Ejecutivo federal a que ya me referí con anterioridad, a la Comisión de Comercio y Fomento industrial de la propia Cámara, la que las dictaminó simultáneamente con fecha 12 de febrero de 2003 y una vez que la aprobó en lo general y en lo particular el proyecto de decreto, el 25 de marzo del mismo año la turnó a la Cámara de Senadores, la que en sesión del 3 de abril de igual año, recibió la minuta con proyecto de decreto.

También señala el dictamen que se realizaron consultas para conocer propuestas de organismos y organizaciones interesados, como la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales, A. C. (ANTAD), Asociación Mexicana de Administradores y Promotores de Sistemas de Autofinanciamiento, A. C. (AMAPSA), funcionarios de la Procuraduría Federal del Consumidor y demás interesados. Asimismo, la Presidencia de la Comisión de la Comisión de Comercio y Fomento Industrial manifestó su interés en que se hicieran diversas adecuaciones al proyecto, con el objeto de ampliar y reforzar las facultades de la procuraduría Federal del Consumidor, dotándola de instrumentos jurídicos más eficientes para cumplir con su función de defensa del consumidor.

En el análisis de la minuta destaca que en el considerando tercero de ésta, relativo a los trabajos realizados para llegar a la elaboración de la minuta correspondiente, se dice que la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), tiene la tarea de hacer respetar los intereses de la sociedad como población consumidora; representar colectivamente a los consumidores ante toda clase de proveedores de bienes y servicios; actuar como conciliador en las diferencias entre consumidores y proveedores y, en general, velar por el cumplimiento eficaz de las normas tutelares de los consumidores; que para dar cumplimiento de una manera más eficaz a las tareas antes referidas, en el considerando cuarto del dictamen se expresa que las reformas a la Ley federal de Protección al Consumidor (LFPC) constituyen una reforma integral y que con ello se pretende actualizar y precisar sus disposiciones a fin de fortalecer las actuaciones de la Procuraduría y otorgar mayor seguridad jurídica a los particulares. Se proponen adecuaciones a los procedimientos, se incorporan definiciones y mecanismos procesales tendientes a hacer más transparente la actuación de la institución. Por ello, aborda temas de innegable relevancia como:

1. Protección al Consumidor intermedio;
2. Competencia de Profeco;
3. Fortalecimiento de atribuciones de Profeco;
4. Presentación de denuncias y reclamaciones;
5. Medidas precautorias;
6. Acciones de grupo;
7. Publicidad e información;
8. Autofinanciamiento;
9. Problemática inmobiliaria;
10. Procedimientos de verificación y vigilancia;
11. Publicación de modelos de contratos de adhesión;
12. Bonificación o compensación;
13. Dictamen técnico-título ejecutivo;

14. Actualización de sanciones y medidas de apremio;
15. Casos particularmente graves para la imposición de sanciones; y
16. Condonación de multas

De los anteriores temas, me interesan para los efectos de este trabajo, el relativo al dictamen técnico-título ejecutivo, cuyos motivos en la minuta se expresaron de la siguiente manera.

Dictamen técnico-título ejecutivo.- Con objeto de otorgar al consumidor una efectiva protección de sus derechos en aquellos casos en que el proveedor incumplido no acceda a la conciliación, se establece que la Procuraduría podrá emitir un dictamen técnico en el que se cuantificará la obligación contractual y que tendrá el carácter de título ejecutivo. De este modo, el consumidor podrá hacer cumplir sus derechos ante la instancia judicial de manera más accesible y sin perjuicio de que la Profeco continúe con el procedimiento para sancionar al proveedor en los casos en que su conducta viole la ley.

Consideraciones del dictamen.- De las consideraciones de la Cámara de Senadores, son de destacarse que en la Primera se manifiesta la importancia de la reforma integral de la LFPC "en momentos en que la ampliación del mercado en muy diversos niveles, los cambios tecnológicos, la mayor diversidad de productos y proveedores, el recrudescimiento de la competencia y la acción global de las empresas constituyen un desafío para las políticas e instrumentos de protección al consumidor".

En la segunda consideración se destacó "...debido a la importancia de la Profeco como institución de relevante función social, por cuanto protege a los consumidores; a la trascendencia de sus acciones que contribuyen al respeto al estado de derecho y perfeccionamiento del marco constitucional en el que se desenvuelven las actividades propias del mercado; y, en atención a muy diversos planteamientos que le han sido formulados por diversos organismos representativos de sectores directamente afectados por las disposiciones de

esta ley, esta Cámara revisora considera oportuno y estima del todo pertinente realizar precisiones y proponer otras aportaciones al ya acucioso trabajo de la H. Cámara de Diputados de este Congreso de la Unión, en los siguientes términos”.

De los términos a que se refiere la segunda consideración, para efectos del presente trabajo, me permito transcribir el No. 14, que se refiere al dictamen técnico:

“ A fin de garantizar mayor seguridad a las partes en una relación de consumo y al mismo tiempo permitir que el fortalecimiento institucional de la Procuraduría Federal del Consumidor se sienta sobre bases jurídicamente confiables, se precisan las condiciones para que el dictamen técnico que constituya título ejecutivo a favor del consumidor, pueda hacerse exigible ante la autoridad judicial. De esta manera se amplía el contenido del artículo 114, específicamente en su párrafo cuarto, señalándole que la obligación contractual incumplida consignada en el dictamen sea cierta, exigible y líquida a juicio de la autoridad judicial, ante quien el proveedor podrá controvertir el monto del título y presentar las pruebas y oponer las excepciones que estime pertinente. De este modo, se da cumplimiento a los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación, que ha establecido los requisitos que debe reunir un documento para tener el carácter de ejecutivo” Los artículos transitorios no sufrieron cambio alguno, por lo que no es necesario su transcripción.

En la conclusión del dictamen de la Cámara de Senadores, se manifestó la necesidad de la aprobación del proyecto, de cuyo análisis se desprenden las modificaciones que la misma realizó a los artículos que he venido mencionando de la LFPC que tienen relación con la presente tesis y que transcribo:

Art. 24, fracción XVI.- Procurar la solución de las diferencias entre consumidores y proveedores y, en su caso, emitir dictámenes en donde se cuantifiquen las obligaciones contractuales del proveedor, conforme a los procedimientos establecidos en esta ley.

Art. 114.- El conciliador podrá en todo momento requerir a las partes los elementos de convicción que estime necesarios para la conciliación, así como para el ejercicio de las atribuciones que a la Procuraduría le confiere la ley. Asimismo, podrá acordar la práctica de las diligencias que permitan acreditar los hechos constitutivos de la reclamación. Las partes podrán aportar las pruebas que estimen necesarias para acreditar los elementos de la reclamación y del informe.

El conciliador podrá suspender cuando lo estime pertinente o a instancia de ambas partes, la audiencia de conciliación hasta en tres ocasiones. Asimismo, podrá requerir la emisión de un dictamen a través del cual se cuantifique en cantidad líquida la obligación contractual.

En caso de que se suspenda la audiencia, el conciliador señalará día y hora para su reanudación, dentro de los quince días siguientes, donde en su caso, hará del conocimiento de las partes el dictamen correspondiente, las cuales podrán formular durante la audiencia observaciones al mismo.

La procuraduría podrá emitir un acuerdo de trámite que contenga el dictamen a que se refieren los párrafos anteriores, que constituirá título ejecutivo **no negociable** a favor del **consumidor siempre y cuando la obligación contractual incumplida que en él se consigne sea cierta, exigible y líquida a juicio de la autoridad judicial, ante la que el proveedor podrá controvertir el monto del título, presentar las pruebas y oponer las excepciones que estime convenientes.**

De toda audiencia se levantará el acta respectiva. En caso de que el proveedor no firme el acta, ello no afectará su validez, debiéndose hacer constar dicha negativa

Para la substanciación del procedimiento de conciliación a que se refiere el presente capítulo, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Art. 114 bis.- El dictamen a que se refiere el artículo anterior se efectuará en base a las siguientes consideraciones;

- I. Se calculará el monto de la obligación contractual atendiendo a las cantidades originalmente pactadas por las partes;

- II. Se analizará el grado de cumplimiento efectuado por el proveedor con relación a la obligación objeto del procedimiento;
- III. Con los datos antes señalados, se estimará la obligación incumplida y, en su caso, la bonificación a que se refiere el artículo 92 TER, y
- IV. La bonificación señalada en la fracción anterior, se calculará conforme al siguiente criterio.
 - a) En los casos en que el consumidor hubiere entregado la totalidad del monto de la operación al proveedor, la bonificación será del 30% del monto de la obligación contractual que se determine el dictamen.
 - b) Cuando el consumidor hubiere entregado más del 50% de la totalidad del monto de la operación al proveedor, la bonificación será del 25% del monto de la obligación contractual que se determine en el dictamen;
 - c) En los supuestos en los que el consumidor hubiere entregado hasta el 50% de la totalidad del monto de la operación al proveedor, la bonificación será del 20% del monto de la obligación contractual que se determine en el dictamen;
 - d) En los demás casos, la bonificación correspondiente será del 20% del monto de la obligación contractual que se determine en el dictamen;

Las bonificaciones señaladas con anterioridad, se fijarán sin perjuicio de las sanciones a que se hubiese hecho acreedor el proveedor o de que sean modificados por la autoridad judicial.

Art. 114 ter.- El dictamen emitido deberá contener lo siguiente:

- h) lugar y fecha de emisión.
- i) Identificación de quien emite el dictamen.
- j) Nombre y domicilio del proveedor y del consumidor.
- k) La obligación contractual y tipo de bien y servicio de que se trate.
- l) El monto original de la operación y materia de la reclamación.
- m) La determinación del importe de las obligaciones a cargo del proveedor, y
- n) La cuantificación líquida de la bonificación al consumidor.

La determinación del importe consignado en el dictamen, para efectos de ejecución se actualizará por el transcurso del tiempo desde el momento en que se emitió hasta el momento en que se pague, tomando en consideración los cambios de

precios en el país, de conformidad con el factor de actualización que arroje el índice nacional de precios al consumidor que mensualmente de a conocer el Banco de México.

La acción ejecutiva derivada del dictamen prescribirá a un año de su emisión.

TRANSITORIOS

SEGUNDO.- El artículo 92 TER entrará en vigor ciento ochenta días después de la publicación del presente Decreto.

TERECRO.- La reforma al artículo 114, en lo relativo a la emisión del dictamen por parte de la Procuraduría, así como la reforma al artículo 26 y los artículos 114 BIS y 114 TER entrará en vigor un año después de la publicación del presente Decreto, sujeto a la disponibilidad presupuestal para la operación de las unidades necesarias en la Procuraduría para realizar las funciones establecidas en tales artículos.

4.1.4. Entrada en vigor.

Como ocurre con cualquier derogación, reforma o adición al ley, es necesario que en sus artículos transitorios se determine con precisión el plazo o el día en que las mismas entrarán en vigor, presentándose muy variados casos, por ejemplo, que en la ley se indique que la misma entrará en vigor a partir de la fecha de su publicación en el diario, gaceta o periódico oficial, al día siguiente de esta fecha o en forma específica se señala que será en un lapso de tiempo como pueden ser treinta, noventa, ciento ochenta o más días o bien, su entrada en vigor se sujeta al cumplimiento de diversas condiciones; esto ocurrió en el caso de las reformas, adiciones y derogación de múltiples artículos de la Ley federal de Protección al Consumidor del año 2004, ya que la entrada en vigor de diversos artículos se sujetó a determinado tiempo e inclusive a cuestiones presupuestales, como se expone en seguida:, respecto de los artículos que ocupan mi atención 114, 114 BIS y 114 TER

De acuerdo con la iniciativa del Ejecutivo Federal, en el artículo Segundo Transitorio se señala lo siguiente:

“La reforma al artículo 114, en lo relativo a la emisión del dictamen por parte de la Procuraduría, así como los artículos 92 ter, 114 bis y 114 ter entrarán en vigor 180 días después de la publicación del presente decreto”.

TRANSITORIOS:

SEGUNDO.- El artículo 92 TER entrará en vigor ciento ochenta días después de la publicación del presente Decreto.

TERCERO.- La reforma al artículo 114, en lo relativo a la emisión del dictamen por parte de la Procuraduría, así como la reforma al artículo 26 y los artículos 114 BIS y 114 TER entrará en vigor un año después de la publicación del presente Decreto, sujeto a la disponibilidad presupuestal para la operación de las unidades necesarias en la Procuraduría para realizar las funciones establecidas en tales artículos.

Mientras que en los dictámenes de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, la entrada en vigor se dispuso de la siguiente forma:

TRANSITORIOS

SEGUNDO.- El artículo 92 TER entrará en vigor ciento ochenta días después de la publicación del presente Decreto.

TERECRO.- La reforma al artículo 114, en lo relativo a la emisión del dictamen por parte de la Procuraduría, así como la reforma al artículo 26 y los artículos 114 BIS y 114 TER entrará en vigor un año después de la publicación del presente Decreto, sujeto a la disponibilidad presupuestal para la operación de las unidades necesarias en la Procuraduría para realizar las funciones establecidas en tales artículos.

Como se observa, la entrada en vigor de los mencionados artículos, en la iniciativa presidencial, originalmente se estableció que fuera a los 180 días después de la publicación del decreto y finalmente, se previó que sería en un año, pero la entrada en vigor también quedó sujeta a la disponibilidad de recursos de la Profeco para crear las áreas correspondientes que

operativamente se encargaran de realizar estas funciones, por lo que la entrada en vigor no se produjo al año del decreto, ni a la fecha ya que en la Profeco no se han creado las unidades administrativas correspondientes, por lo que no se ha emitido dictamen alguno para cuantificar las obligaciones incumplidas del proveedor, de tal manera que si dicho dictamen se inventó para proporcionar mayores elementos para la defensa de los derechos e intereses del consumidor, en este rubro la labor de la Profeco ha sido estéril.

4.2. Inconstitucionalidad de los artículos 114, 114 Bis y 114 TER de la Ley Federal de Protección al Consumidor vigente:

Para abordar la temática de este capítulo, preciso mencionar que en nuestro Estado de Derecho, es fundamental que las leyes y los actos de los órganos de gobierno en general, se apeguen a lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al ordenamiento jurídico que de ella emana, lo cual constituye el principio de soberanía que la misma consagra en su artículo 133.

Art. 133 Constitucional:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

Por otro lado, el artículo 1o. Constitucional consagra que todos los gobernados gozamos de las garantías que la misma otorga:

Art. 1o. Constitucional:

“En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece...”

Por lo anterior, las leyes y los actos de los órganos de gobierno del Estado, realizados en el marco de su competencia constitucional y legal, deben respetar las garantías de todo gobernado. En el presente capítulo me permito analizar en forma sistemática los artículos 114, 114 BIS y 114 TER de la Ley Federal de Protección al Consumidor, pues en mi opinión no cumplen los postulados a que me estoy refiriendo y por lo contrario, estimo que son violatorios de garantías de los gobernados, concretamente las garantías de igualdad, legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 1o., 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.2.1. Título ejecutivo previsto por los artículos 114, 114 BIS y 114 TER de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

En términos generales, puedo mencionar que los artículos 114, 114 Bis y 114 TER, de la Ley Federal de Protección a Consumidor, (en adelante la LFPC), prevén dentro del procedimiento conciliatorio, la emisión de un dictamen por parte de la Procuraduría Federal del Consumidor (en adelante la Profeco) en el que se cuantifique en cantidad líquida la obligación contractual, mismo que asumirá el carácter de título ejecutivo cuando la obligación contractual que en el se consigna sea cierta, exigible y líquida a juicio de la autoridad judicial.

Primeramente, me permito transcribir los artículos 114, 114 Bis y 114 TER, 114 de la Ley Federal de Protección al Consumidor vigente:

Art. 114. El conciliador podrá en todo momento requerir a las partes los elementos de convicción que estime necesarios para la conciliación, así como para el ejercicio de las atribuciones que a la Procuraduría le confiere la ley. Asimismo, podrá acordar la práctica de diligencias que permitan acreditar los hechos constitutivos de la reclamación. Las partes podrán aportar las pruebas que estimen necesarias para acreditar los elementos de la reclamación y del informe.

El conciliador podrá suspender cuando lo estime pertinente o a instancia de ambas partes, la audiencia de conciliación hasta en tres ocasiones. Asimismo, podrá requerir la emisión de un dictamen a través del cual se cuantifique en cantidad líquida la obligación contractual.

En caso de que se suspenda la audiencia, el conciliador señalará día y hora para su reanudación, dentro de los quince días siguientes, donde en su caso, hará del conocimiento de las partes el dictamen correspondiente, las cuales podrán formular durante la audiencia observaciones al mismo.

La Procuraduría podrá dictar un acuerdo de trámite que contenga el dictamen a que se refieren los párrafos anteriores que constituirá título ejecutivo no negociable a favor del consumidor, siempre y cuando la obligación contractual incumplida que en él se consigna sea cierta, exigible y líquida a juicio de la autoridad judicial, ante la que el proveedor podrá controvertir el monto del título, presentar las pruebas y oponer las excepciones que estime convenientes.

De toda audiencia se levantará el acta respectiva. En caso de que el proveedor no firme el acta, ello no afectará su validez, debiéndose hacer constar dicha negativa.

Para la substanciación del procedimiento de conciliación a que se refiere el presente Capítulo, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Art. 114 BIS.- El dictamen a que se refiere el artículo anterior se efectuará en base a las siguientes consideraciones:

I.- Se calculará el monto de la obligación contractual, atendiendo a las cantidades originalmente pactadas por las partes;

II.- Se analizará el grado de cumplimiento efectuado por el proveedor con relación a la obligación objeto del procedimiento;

III.- Con los datos antes señalados, se estimará la obligación incumplida y, en su caso, la bonificación a que se refiere el artículo 92 TER, y

IV. La bonificación señalada en la fracción anterior, se calculará conforme al siguiente criterio:

- a) En los casos en que el consumidor hubiere entregado la totalidad del monto de la operación al proveedor, la bonificación será del 30% del monto de la obligación contractual que se determine en el dictamen;

- b) Cuando el consumidor hubiere entregado más el 50% de la totalidad del monto de la operación al proveedor, la bonificación será del 25% del monto de la obligación contractual que se determine en el dictamen;
- c) En los supuestos en los que el consumidor hubiere entregado hasta el 50% de la totalidad del monto de la operación al proveedor, la bonificación será del 20% del monto de la obligación contractual que se determine en el dictamen, y
- d) En los demás casos, la bonificación correspondiente será del 20% del monto de la obligación contractual que se determine en el dictamen.

Las bonificaciones señaladas con anterioridad, se fijarán sin perjuicio de las sanciones a que se hubiese hecho acreedor el proveedor o de que sean modificadas por la autoridad judicial.

Art. 114 TER.- El dictamen emitido deberá contener lo siguiente:

- I. Lugar y fecha de emisión;
- II. Identificación de quien emite el dictamen;
- III. Nombre y domicilio del proveedor y del consumidor;
- IV. La obligación contractual y tipo de bien o servicio de que se trate;
- V. El monto original de la operación y materia de la reclamación;
- VI. La determinación del importe de las obligaciones a cargo del proveedor, y
- VII. La cuantificación líquida de la bonificación al consumidor.

La determinación del importe consignado en el dictamen, para efectos de ejecución se actualizará por el transcurso del tiempo desde el momento en que se emitió hasta el momento en que se pague, tomando en consideración los cambios de precios en el país, de conformidad con el factor de actualización que arroje el índice Nacional de Precios al Consumidor que mensualmente dé a conocer el Banco de México.

La acción ejecutiva derivada del dictamen prescribirá a un año de su emisión.

Cabe señalar por otro lado, que el 3 de agosto de 2006, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de la Ley Federal de Protección al Consumidor, expedido por el Ejecutivo Federal, en uso de la facultad reglamentaria que le concede el artículo 89 fracción I de la Constitución

Federal, de cuyas disposiciones, me permito mencionar las que establece en el Capítulo IX denominado Del dictamen, artículos 66 a 70, en donde se precisa que la emisión del dictamen a que se refiere el artículo 114 de la LFPC, la puede solicitarla el conciliador de oficio o a petición del consumidor dentro de cualquier etapa de la conciliación, con la obligación de motivar y fundamentar su acuerdo y se establecen diversas reglas que más adelante comentaré, sobre todo la mención de que el conciliador debe considerar la viabilidad de las propuestas del proveedor para resolver la reclamación planteada por el consumidor, pues esto constituye, en mi opinión, un elemento de presión, que bien puede convertirse en represión, para que el proveedor acceda a las pretensiones del consumidor, situación que se evidenció sin duda durante el proceso legislativo de las reformas a los artículos 114, 114 BIS y 114 TER.

4.2.2. Breve referencia a los títulos ejecutivos.

He considerado pertinente, referirme a lo que legal y jurisprudencialmente se entiende por título ejecutivo, ya que el artículo 114 de la LFPC establece que el dictamen emitido por la Profeco, puede asumir ese carácter y así tenemos que el documento o título ejecutivo ha sido definido como aquél que por sí solo basta para obtener en el juicio correspondiente la ejecución de una obligación,¹ es decir, aquél que provoca el mandamiento de ejecución del juez, por lo que a continuación invoco las leyes que establecen cuáles son los documentos que traen aparejada ejecución, así como el criterio de nuestro Máximo Tribunal.

El Código Federal de Procedimientos Civiles, establece que motivan ejecución los siguientes documentos:

ARTICULO 407.- Motivan ejecución:

I.- Las sentencias ejecutoriadas;

II.- Los documentos públicos que, conforme a este Código, hacen prueba plena;

¹ Acosta Romero Miguel y Almazán Alaniz José Antonio. “Teoría General de las Operaciones de Crédito, Títulos de Crédito y Documentos Ejecutivos, Edit. Porrúa, México 2003. p. 389.

III.- Los documentos privados reconocidos ante notario o ante la autoridad judicial, y

IV.- Los demás documentos que, conforme a la ley, traigan aparejada ejecución.

Por su parte, el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, establece lo siguiente:

ARTICULO 443

Para que el juicio ejecutivo tenga lugar se necesita un título que lleve aparejada ejecución.

Traen aparejada ejecución:

I.- La primera copia de una escritura pública expedida por el juez o notario ante quien se otorgó;

II.- Las ulteriores copias dadas por mandato judicial, con citación de la persona a quien interesa;

III.- Los demás instrumentos públicos que conforme al artículo 333 hacen prueba plena;

IV.- Cualquier documento privado después de reconocido por quien lo hizo o lo mandó extender; basta con que se reconozca la firma aun cuando se niegue la deuda;

V.- La confesión de la deuda hecha ante juez competente por el deudor o por su representante con facultades para ello;

VI.- Los convenios celebrados en el curso de un juicio ante el juez, ya sea de las partes entre sí o de terceros que se hubieren obligado como fiadores, depositarios o en cualquier otra forma;

VII.- Las pólizas originales de contratos celebrados con intervención de corredor público;

VIII.- El juicio uniforme de contadores si las partes ante el juez o por escritura pública o por escrito privado reconocido judicialmente se hubieren sujetado a él expresamente o lo hubieren aprobado.

Por otro lado, el artículo 144 de igual Código, establece:

“Las sentencias que causen ejecutoria y los convenios judiciales, los convenios celebrados ante la Procuraduría Federal del Consumidor, los laudos que emita la propia Procuraduría y los laudos o juicios de contadores, motivarán ejecución, si el interesado no intentare la vía de apremio”.

Ya en forma específica en materia mercantil, que es la relativa al caso que nos ocupa, el artículo 1391 del Código de Comercio establece cuales son los

documentos que traen aparejada ejecución, es decir, los documentos ejecutivos, en los siguientes términos:

Artículo 1391.- El procedimiento ejecutivo tiene lugar cuando la demanda se funda en documento que traiga aparejada ejecución.

Traen aparejada ejecución:

- I.** La sentencia ejecutoriada o pasada en autoridad de cosa juzgada y la arbitral que sea inapelable, conforme al artículo 1346, observándose lo dispuesto en el 1348;
- II.** Los instrumentos públicos, así como los testimonios y copias certificadas que de los mismos expidan los fedatarios públicos;
- III.** La confesión judicial del deudor, según el art. 1288;
- IV.** Los títulos de crédito;
- V.** Las pólizas de seguros conforme a la ley de la materia;
- VI.** La decisión de los peritos designados en los seguros para fijar el importe del siniestro, observándose lo prescrito en la ley de la materia;
- VII.** Las facturas, cuentas corrientes y cualesquiera otros contratos de comercio firmados y reconocidos judicialmente por el deudor; y
- VIII.** Los demás documentos que por disposición de la ley tienen el carácter de ejecutivos o que por sus características traen aparejada ejecución.

De estos documentos, me interesan los que la fracción VIII señala que por disposición de la ley tienen el carácter de ejecutivos, como es el caso de los títulos ejecutivos en que pueden convertirse los dictámenes emitidos por la Profeco, con fundamento en el artículo 114 de la LFPC, lo cual es acorde con el criterio de la Suprema Corte que transcribo a continuación, pues aunque con relación a los instrumentos públicos establece que éstos constituyen títulos ejecutivos, siempre que la deuda que en ellos se consigne sea cierta, exigible y líquida y que reúna los elementos que las leyes exijan para su confección:

TITULOS EJECUTIVOS. REQUISITOS PARA QUE LOS INSTRUMENTOS PUBLICOS LOS CONSTITUYAN. - Conforme al artículo 1391, fracción II, del Código de Comercio, para que proceda el juicio **ejecutivo** la acción deberá fundarse en **título** que traiga aparejada ejecución, y la traen aparejada los instrumentos públicos. Aun cuando aparentemente del precepto referido se deduce que cualquier instrumento público trae aparejada ejecución, la interpretación jurídica de dicha norma, en consonancia con la naturaleza de la acción ejecutiva, permite imponer la necesidad de que el **título** satisfaga ciertas condiciones de fondo y forma. Así, es menester que la deuda que en él se consigne sea cierta, exigible y líquida, esto es, cierta en su existencia y en su importe y de plazo cumplido; e, igualmente, es indispensable que desde el punto de vista formal el

instrumento reúna los elementos que las leyes exigen para su confección, toda vez que el procedimiento **ejecutivo**, dado su carácter extraordinario, sólo puede seguirse en circunstancias determinadas y siempre que medie la existencia de un **título** con fuerza suficiente para constituir prueba plena, y la fuerza ejecutiva del **título** no puede concebirse si no satisface los requisitos legalmente previstos para su formación. **Registro No.** 199775 **Localización:** Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta V, Enero de 1997 Página: 567 Tesis: XII.2o.18 C Tesis Aislada Materia(s): Civil SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO SEGUNDO CIRCUITO. Amparo directo 228/96. Banco Internacional, S. A. 12 de noviembre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Abraham S. Marcos Valdés. Secretaria: María Isabel González Rodríguez. Véase: Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo XI-Marzo, pág. 408.

Ahora bien, como ya lo referí, la Profeco, con fundamento en el artículo 114 de la LFPC puede ordenar la emisión de un dictamen, al través del cual se cuantifique en cantidad líquida la obligación contractual, mismo que constituirá título ejecutivo, pero siempre que la obligación contractual incumplida que en él se consigna sea cierta, exigible y líquida, a juicio de la autoridad judicial, es decir, hasta entonces podemos hablar de un título ejecutivo, mientras tanto, será el dictamen un documento que no trae aparejada ejecución, o, en otras palabras, estimo que estamos en presencia de un título ejecutivo condicionado o imperfecto, ya que aunque sea vinculatorio para el proveedor como en su oportunidad lo expondré, por sí solo no trae aparejada ejecución y por estas razones es que en mi opinión no constituye un medio idóneo y eficaz para la debida protección y defensa de los derechos del consumidor y que por lo contrario, puede convertirse en presión o represión para el proveedor, cuando éste no acceda a las pretensiones del consumidor durante el procedimiento conciliatorio, temas sobre los que abundaré en los siguientes números.

4.2.3. Violación de garantías constitucionales:

Como ya lo mencioné anteriormente, las leyes y actos emitidos por los órganos del Estado, deben constreñirse a lo que ordena la Constitución y las leyes que de ella emanan, sin embargo, en mi opinión, la labor del legislador en las reformas a los artículos 114, 114 BIS y 114 TER de la LFPC, viola garantías constitucionales, ya que las normas que establecen son incongruentes y contradictorias con la propia LFPC; violan las garantías constitucionales de igualdad en tanto que establecen condiciones inequitativas en las relaciones entre consumidor y proveedor; violan la garantía de legalidad, porque no se apegan a la propia LFPC y violan la garantía de seguridad jurídica en las relaciones entre consumidor y proveedor, ya que a éste le privan de sus derechos.

En un acercamiento al análisis de esta problemática de violación de garantías, me permito transcribir, en lo esencial, los elementos que establece el artículo 1 de la LFPC y que resulta fundamental para demostrarlo:

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

El objeto de esta ley es promover y proteger los derechos y cultura del consumidor y procurar la equidad, certeza y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

Son principios básicos en las relaciones de consumo:

IX. El respeto a los derechos y obligaciones derivados de las relaciones de consumo y las medidas que garanticen su efectividad y cumplimiento

En forma preeliminar y a partir del presupuesto jurídico del artículo 1 transcrito, estamos en presencia de una ley de orden público e interés social de aplicación federal y obligatoria y sus disposiciones son irrenunciables, significa que ni proveedor ni consumidor pueden renunciar a ellas; ya que no pueden renunciar al objeto de la ley, es decir, el consumidor no puede renunciar a la promoción y protección de sus derechos y de su cultura y junto con el

proveedor, no pueden renunciar a que la LFPC procure la equidad, certeza y seguridad jurídica en sus relaciones y, por otro lado, tampoco pueden renunciar a los principios básicos en las relaciones de consumo, como es el respeto de los derechos y obligaciones derivadas de dichas relaciones, ni tampoco a las medidas que garanticen su efectividad y cumplimiento. Esto de tal forma que en mi opinión, los artículos 114, 114 BIS y 114 TER de la LFPC, al establecer la emisión de un dictamen, supuestamente favorable para el consumidor, resultan contrarios y contradictorios a los postulados de la propia LFPC, violando con ello garantías constitucionales a las que en seguida me refiero:

Antes de entrar en materia, estimo conveniente referirme al término dictamen; siguiendo a Rafael de Pina Vara, consiste en la opinión y juicio que se forma o emite sobre alguna cosa y puede ser laboral, cuando se emite en materia de trabajo, paleografico, cuando se emite en relación con documentos ambiguos en su escritura y pericial, cuando es un estudio analítico que, con sus respectivas conclusiones, emite un perito,² asimismo, se considera que dictamen pericial es el informe que rinde un perito o experto en cualquier arte, profesión o actividad, en el que da a conocer sus puntos de vista o resultados respecto del examen o análisis que haya hecho de una cuestión sometida a su conocimiento, sobre una materia específica.

El dictamen en materia procesal equivale al documento que elaboran los peritos, ya que se entiende por dictamen la opinión o consejo que el perito en cualquier ciencia o arte formula, verbalmente o por escrito, acerca de una cuestión de su especialidad, previo requerimiento de las personas interesadas o de una autoridad de cualquier orden, o espontáneamente para servir un interés social singularmente necesitado de atención,³ Asimismo, de acuerdo con Santiago Barajas Montes de Oca, el dictamen pericial es el informe que rinde un perito o experto en cualquier arte, profesión o actividad, en el que da a conocer

² Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003, p. 455.

³ Palomar de Miguel, Juan. Diccionario p. 249.

sus puntos de vista o resultados respecto del examen o análisis que haya hecho de una cuestión sometida a sus conocimientos, sobre una materia específica.⁴

Surge entonces el cuestionamiento respecto de si el dictamen que establece el artículo 114 de la LFPC debe dictarlo un perito en la materia o si puede dictarlo cualquier persona, con el único requisito que se encuentre adscrita a la unidad administrativa de la Profeco que corresponda, ya que el artículo 68 del Reglamento de la LFPC, únicamente dispone:

ARTICULO 68.- El conciliador turnará copia del expediente correspondiente a la unidad administrativa competente de la Procuraduría, a fin de que ésta elabore el dictamen respectivo en un plazo no mayor a quince días hábiles, a partir de que reciba el expediente debidamente integrado.

4.2.3.1. Igualdad.

Hablar de las garantías de los gobernados en nuestro país, precisa hacer referencia a la garantía de igualdad, establecida por el primer párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

“En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”.

Cabe señalar que se considera como garantías de igualdad, los medios de protección de los derechos del hombre, referentes a la necesidad de no distinguir a los gobernados entre sí creando grupos o castas sociales, privilegios, fueros, prebendas, etcétera, a favor de algunos de ellos o en perjuicio de otros, es decir, por virtud de estas garantías, el Estado da un trato idéntico (igual) a todos los gobernados, sin distinción alguna, teniendo todos la misma calidad ante la ley y las autoridades públicas, o sea, la calidad de

⁴ Diccionario Jurídico. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2003. p. 1135.

governados, titulares de los mismos derechos y las mismas obligaciones, mientras se ubiquen dentro de los supuestos de una ley de observancia general,⁵ es decir, un trato igual a quienes se encuentren en la misma hipótesis normativa, es lo que se conoce como justicia distributiva, tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, esto evocando la antigua fórmula aristotélica. Ahora bien, las garantías de igualdad se encuentran establecidas en diversos artículos de la Constitución, como son: 1o., 3o., 4o., 12, 13, 14, 15, 16, 24, 28, 29, 31, 102 y 130.

Preciso indicar aquí que de ninguna manera pretendo colocar en un plano de igualdad a proveedor y consumidor, ya que éste es la parte vulnerable en la relación de consumo, pues como lo señalé anteriormente, la LFPC le concede una serie de derechos y los protege a través de la Profeco, ya que su artículo 1 establece que su objeto es promover y proteger los derechos y cultura del consumidor, sin embargo, al mismo tiempo, parte de ese objeto es el de procurar la equidad, certeza y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores, es decir, en este caso los ubica en un plano de igualdad y esto se complementa con la fracción IX del mismo artículo, ya que dispone:

Son principios básicos en las relaciones de consumo:

IX. El respeto a los derechos y obligaciones derivados de las relaciones de consumo y las medidas que garanticen su efectividad y cumplimiento.

Por ello, en las relaciones entre proveedor y consumidor, surgen las siguientes dos situaciones:

1.- Se coloca al consumidor en una situación de seguridad y protección frente al proveedor, lo cual es correcto, ya que la LFPC tiene como objeto promover y proteger sus derechos y su cultura a través de la Profeco, es decir, los coloca en una situación de desigualdad.

⁵ Del Castillo del Valle, Alberto. Garantías del Gobernado, 1a. Ed. Edit. Ediciones Jurídicas Alma, S. A. de C. V., México 2003. p. 99.

2.- Sin embargo, en las relaciones de consumo entre proveedor y consumidor, la LFPC ordena que a ambos sean tratados con equidad, certeza, seguridad jurídica y respeto de sus derechos y obligaciones recíprocos, es decir, en una situación de igualdad.

Ahora bien, esta situación de igualdad en las relaciones de consumo entre proveedor y consumidor, se contradice y contraría por los artículos 114, 114 BIS y 114 TER de la LFPC, ya que estos prevén la facultad del conciliador de solicitar la emisión de un dictamen en que se cuantifique en cantidad líquida la obligación contractual y aunque en principio no distingue si ésta corresponde al consumidor o al proveedor, asimismo señala que constituirá título no negociable a favor del primero, lo que significa para el segundo, que aún cuando existan obligaciones a su favor y a cargo del consumidor, estas no serán objeto del dictamen, porque éste se ocupará exclusivamente de las obligaciones contractuales a cargo del proveedor, por lo cual, es evidente que se establecen relaciones de inequidad entre ambos.

Así es, la emisión del dictamen es innequitativo para el proveedor y por ende contraviene el artículo 1 de la LFPC y quebranta la garantía de igualdad del gobernado, ya que se reitera que si el objeto de la LFPC también es, entre otros, el de procurar la equidad entre consumidor y proveedor, entonces, ¿porqué en el dictamen, solo se determinará el incumplimiento de las obligaciones del proveedor y por ende su cuantificación? ignorando que el consumidor a su vez pudo haber incurrido en incumplimiento de sus obligaciones contractuales, inequidad que no ocurriría si éstas últimas también se establecieran en el dictamen.

Asimismo, los artículos 114 de la LPFP y 66 del Reglamento establecen que la emisión del dictamen puede ser a solicitud del conciliador o del consumidor, vedando al proveedor, el derecho para solicitarlo, con lo que se corrobora que estos numerales establecen condiciones inequitativas en las

relaciones entre proveedores y consumidores, es decir, violentan la garantía de igualdad entre éstos establecida como objeto en el artículo 1. de la propia LFPC.

4.2.3.2. Legalidad.

Los artículos 114, 114 BIS y 114 TER de la LFPC, vulneran la garantía de legalidad, consistente en que el órgano del Estado debe apegarse en su actuación a lo que estrictamente establezca la ley, en sus términos y no otros, pues precisamente la emisión por parte de la Profeco del dictamen previsto por los artículos mencionados, desvirtúa y desnaturaliza el ejercicio de ésta, de las atribuciones que en materia de procedimiento conciliatorio establece la propia LFPC en la Sección Segunda, artículos 111 a 116.

Efectivamente, como lo mencioné en el Capítulo Tercero, al tratar el tema de los medios alternativos de solución de controversias, conforme a su naturaleza jurídica, el objeto que persigue la conciliación es el de dar solución a una controversia sin acudir al proceso, requiriéndose para ello de la intervención de un tercero imparcial >que en el caso de la Profeco es el conciliador< quien propiciará la solución de la controversia. Sin embargo, el legislador introduce en la conciliación un elemento extraño, el dictamen, cuya naturaleza estimo como vinculatoria exclusivamente para el proveedor, porque establece la cuantificación líquida de obligaciones que en su caso haya incumplido y con la posibilidad de que dicho dictamen se convierta en título ejecutivo si la autoridad judicial le da éste carácter, siempre que la obligación contractual sea cierta, exigible y líquida en términos de lo previsto por el artículo 114 de la LFPC.

Estoy cierto que la introducción del dictamen en la función conciliadora de la Profeco, entraña una loable intención del legislador, aunque estimo que con poca fortuna, pues pretender dotar al consumidor de un instrumento jurídico

extraño e ineficaz para procurar la satisfacción de sus derechos e intereses por parte de los proveedores, como así lo pone en evidencia el Reglamento de la LFPC,⁶ en los artículos que me permito transcribir:

Art. 66.- El conciliador de la Procuraduría podrá, de oficio o a petición del consumidor, requerir la elaboración del dictamen a que se refiere el artículo 114 de la Ley en cualquier etapa del procedimiento conciliatorio. El acuerdo por el cual el conciliador solicite la elaboración del dictamen deberá estar debidamente fundado y motivado.

Art. 67.- Para los efectos señalados en el artículo anterior, el conciliador tomará e consideración, entre otros elementos, la o las posibles infracciones a la Ley, y la viabilidad de las propuestas del proveedor para resolver la reclamación planteada por el consumidor

Como se aprecia, con la emisión del dictamen se desnaturaliza la función conciliadora de la Profeco, porque ya no es solamente avenir a las partes a una solución de la controversia que les convenga, sino que de no lograrse ésta, el conciliador puede ordenar por sí o a solicitud del consumidor, la emisión del dictamen, sin contar con la voluntad del proveedor, lo que se reitera es inequitativo y en mi opinión viola la garantía de legalidad.

4.2.3.3. Seguridad jurídica.

Primeramente conviene señalar que la garantía de seguridad jurídica, consiste en que el gobernado cuente con la certeza de que los actos de los órganos del Estado, se realicen conforme a lo que establecen la propia Constitución Federal y las leyes secundarias; de acuerdo con el autor Alberto Del Castillo Del Valle, las garantías de seguridad jurídica representan la certeza en el Derecho, por lo que imponen un cúmulo de obligaciones de hacer a cargo

⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de agosto de 2006.

del gobierno del Estado, para que las autoridades estatales puedan afectar al gobernado, con los actos que de ellas emanan.⁷

Esta garantía de seguridad jurídica se encuentra establecida por los artículos 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 29, 73, 89, 102, 109 y 119 Constitucionales.

Debo señalar que la LFPC, concede a la Profeco en el artículo 24, fracción XVI la atribución de procurar la solución de las diferencias entre consumidores y proveedores y, en su caso, como elemento extraño, dada su naturaleza jurídica, emitir dictámenes en donde se cuantifiquen las obligaciones contractuales del proveedor, conforme a los procedimientos establecidos en la propia LFPC y que son los procedimientos previstos en la Sección Segunda, Procedimiento Conciliatorio, artículos 111 a 116, lo cual de suyo constituye violación de garantías constitucionales.

Al respecto, considero que la emisión del dictamen que establecen los artículos 114, 114 BIS y 114 TER de la Ley Federal de Protección al Consumidor, vulneran la garantía de seguridad jurídica consagrada por los artículos 14 y 17 de nuestra Constitución Federal, los que en lo esencial me permito transcribir:

Art. 14.

"...Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho....."

Art. 17.

"...Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Ahora bien, conforme a lo que establece el artículo 14 constitucional transcrito, los actos de privación de los bienes jurídicos que tutela, es decir, la

⁷ Ob. Cit. p. 38.

libertad, propiedad, posesiones y derechos, es menester que entre otros requisitos, tales actos se lleven a cabo mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, en los que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, requisitos que me propongo evidenciar no se cumplen con la emisión del dictamen que establecen los artículos 114, 114 BIS y 114 TER de la Ley Federal de Protección al Consumidor, así como tampoco cumplen lo establecido por el artículo 17 Constitucional.

Procedo entonces a exponer el análisis sistemático de los artículos 114, 114 BIS y 114 TER de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en donde iré puntualizando las razones por las que considero su inconstitucionalidad:

1.- De acuerdo con el segundo párrafo del artículo 114 de la LFPC, el conciliador de la Profeco puede requerir la emisión de un dictamen a través del cual se cuantifique en cantidad líquida la obligación contractual del proveedor, lo cual viola la garantía de seguridad jurídica, puesto que la emisión del dictamen desnaturaliza la función conciliadora de la Profeco, es decir, tanto para el proveedor como para el consumidor, la atribución de la Profeco en el procedimiento conciliatorio debe ser, con la intervención del conciliador, la de avenir a las partes a un arreglo conciliatorio, exclusivamente, más no la de emitir un dictamen, en este caso vinculatorio para el proveedor.

Adicionalmente a lo anterior, si en el dictamen se cuantifica en cantidad líquida la obligación contractual del proveedor, para ello habrá sido necesario determinar el incumplimiento en que éste haya incurrido de sus obligaciones contractuales para con el consumidor, entonces el dictamen resultará vinculatorio y entonces caeremos en la cuenta de que el dictamen emitido por la Profeco, es un acto de privación de los derechos del proveedor en el que no se cumplen los requisitos establecidos por el artículo 14 de nuestra Carta Magna, o sea, mediante juicio seguido ante

tribunales previamente establecidos y en los que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, a más de que también se conculca la garantía de seguridad jurídica del artículo 17 del Superior Ordenamiento, pues se hace nugatorio el derecho a la administración de justicia de todo gobernado, por tribunales que deben estar expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, entre otros requisitos que establece, facultad que de ninguna manera corresponde desempeñar a la Profeco en el procedimiento conciliatorio, pues lo desnaturaliza.

2.- El segundo y tercer párrafos del artículo 114 de la LFPC, establecen la facultad del conciliador, para suspender la audiencia cuando lo estime pertinente o a instancia de ambas partes, hasta en tres ocasiones y que en caso de que así ocurra, señalará día y hora para su reanudación dentro de los quince días siguientes, en que en su caso dará a conocer a consumidor y proveedor el dictamen respectivo y ambas partes podrán hacer observaciones al mismo, lo cual también es inconstitucional, pues si bien es cierto que se concede el derecho a las partes para hacer observaciones, no significa que estemos en presencia de un procedimiento administrativo que se siga en forma de juicio o de un juicio en los que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, como lo ordena el artículo 14 Constitucional, pues no se establece cuál será el valor de las observaciones, no existe periodo probatorio ni se establece procedimiento alguno en que intervengan las partes, conculcándose la garantía de seguridad jurídica al producirse el acto de privación de los derechos del proveedor, máxime si como lo referí en el número anterior, en el dictamen se cuantifica en cantidad líquida la obligación que supuestamente incumplió, vinculándolo en la exigencia misma de tal obligación.

3.- El cuarto párrafo del artículo 114 de la LFPC, establece la facultad de la Profeco para dictar un acuerdo de trámite que contenga el mencionado dictamen, que adquirirá el carácter de título ejecutivo no negociable a favor del consumidor, siempre y cuando la obligación contractual incumplida que

en el se consigna sea cierta, exigible y líquida a juicio de la autoridad judicial, ante la que el proveedor podrá controvertir el monto del título, presentar las pruebas y oponer las excepciones que estime convenientes.

Esto significa que la resolución de la Profeco que vierte en el dictamen de la obligación contractual incumplida, como lo aseveré en el número anterior, tendrá carácter vinculatorio para el proveedor, quien como también lo apunté, solo podrá hacer observaciones en contra del dictamen y es que ante la autoridad judicial solo puede controvertir el monto del título, presentar las pruebas y oponer las excepciones que estime convenientes, entonces nada puede hacer en cuanto a que la Profeco determine incumplida la obligación contractual, por todo lo cual, en mi opinión el dictamen emitido por la Profeco con base en los artículos 114, 114 BIS y 114 TER de la LFPC, es un acto de privación de los derechos del proveedor que no cumple los requisitos establecidos por los artículos 14 y 17 de la Constitución Federal.

- 4.- El carácter vinculatorio del dictamen emitido por la Profeco, se patentiza aún más por el hecho de que el artículo 114 BIS de la LFPC, señala que el mismo se efectuará con base en el monto de la obligación contractual, atendiendo a las cantidades originalmente pactadas por las partes y que se analizará el grado de cumplimiento efectuado por el proveedor con relación a la obligación objeto del procedimiento y que con base en ello se estimará la obligación incumplida, lo cual significa que la Profeco, podrá actuar a su arbitrio ya que como lo indique en los números anteriores, la LFPC no establece para la emisión del dictamen, un juicio o un procedimiento en forma de juicio en el que puedan interponerse defensas y excepciones, ofrecer pruebas y en general, que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, con lo que se violan las garantías de seguridad jurídica establecidas por los artículos 14 y 17 de la Constitución Federal.

Por otro lado, el artículo 114 TER de la LFPC, señala los requisitos de contenido del dictamen, consistentes en:

Art. 114 TER.- El dictamen emitido deberá contener lo siguiente:

- VIII. Lugar y fecha de emisión;
- IX. Identificación de quien emite el dictamen;
- X. Nombre y domicilio del proveedor y del consumidor;
- XI. La obligación contractual y tipo de bien o servicio de que se trate;
- XII. El monto original de la operación y materia de la reclamación;
- XIII. La determinación del importe de las obligaciones a cargo del proveedor, y
- XIV. La cuantificación líquida de la bonificación al consumidor.

Como puede apreciarse, en estricto sentido, el dictamen no requiere que se expongan argumentos jurídicos concernientes a la determinación de la obligación incumplida por el proveedor, ni las pruebas en las que se basa porque se insiste no hay periodo probatorio, ni menos aún se requiere de fundamentación legal alguna y lo que es peor, cuáles son los requisitos que deben cumplir los funcionarios de la Profeco para emitir el dictamen?

Pero lo más importante para el fin que me propongo >evidenciar la inconstitucionalidad de los artículos 114, 114 BIS y 114 TER de la LFPC y como consecuencia del dictamen<, es que la labor conciliadora de la Profeco no puede ser de persecución pues lejos de atender a la naturaleza jurídica de la conciliación, los artículos mencionados dotan al conciliador de elementos de presión que fácilmente pudieran convertirse en represivos, como son el motivar la orden de emisión del dictamen, como dice el artículo 67 del reglamento de la LFPC, considerando "entre otros elementos" la o las posibles infracciones a la ley y la viabilidad de las propuestas del proveedor para resolver la reclamación del consumidor.

Para ejemplificar la anterior situación, en un caso hipotético en el que el consumidor se quejara por el incumplimiento del proveedor de un contrato de prestación de servicios, en el que dicho consumidor incumplió con el pago a

que se haya obligado y por lo mismo el proveedor se niega a acceder a sus pretensiones, es decir, a conciliar, entonces el conciliador, al emitir el acuerdo ordenando la emisión del dictamen, conforme a los artículos 66 y 67 del Reglamento de la LFPC tendría que motivarlo y fundamentarlo más o menos de la siguiente manera:

“...en virtud de que el proveedor, derivado del incumplimiento en que incurrió del contrato de prestación de servicios que celebró con el consumidor, es posible que haya cometido infracción a los artículos xxxx de la LFPC y como no propuso soluciones viables para la solución de la queja, con fundamento en el artículo 114 de la LFPC, se solicita la emisión de un dictamen que contenga la cuantificación líquida de las obligaciones incumplidas por dicho proveedor”

Del intento de acuerdo anterior, se aprecia la presión que se ejerce sobre el proveedor y considero que por más que se pretendiera motivar y fundamentar dicho acuerdo, arribaríamos a la misma conclusión, la Profeco aparecería como persecutoria del proveedor, pues si éste no concilia ni hace propuestas viables, entonces se le emite el dictamen y además, si el proveedor no se somete voluntariamente al arbitraje el expediente se turna a resolución administrativa para castigar las violaciones en que haya incurrido de la LFPC, como así lo dispone su artículo 116; esta es el arma de presión o de represión del conciliador, la amenaza al proveedor por no acceder a la conciliación, lo cual reitero, es violatorio de garantías constitucionales.

1.2.4. Propuestas de reformas.

Lo hasta aquí expuesto pone en evidencia la inconstitucionalidad de los artículos 114, 114 BIS y 114 TER de la Ley Federal de Protección al Consumidor, porque disponen la emisión de un dictamen que viola las garantías de igualdad, legalidad y seguridad jurídica, consagradas por los artículos 1o., 14 y 17 de la Constitución Federal.

Sobre este cuestionamiento, estimo que para establecer lo contrario a lo que venido sosteniendo, los argumentos de defensa que pudieran esgrimirse tendrían que girar en torno, exclusivamente, a la finalidad que la ley persigue con base en las atribuciones que concede a la Profeco, o más bien a la que idealizó el legislador, de dotar a la población consumidora de elementos jurídicos para la protección de sus derechos, lo cual es muy loable y habla bien de tan positiva aspiración, fuera de eso, las razones jurídicas que pudieran invocarse, carecerían de valor y fuerza, la emisión del dictamen controvertido, aparte de su inconstitucionalidad, lo más grave, es que convierte a la Profeco en persecutoria.

Creo que no es el camino correcto pretender dotar a la Profeco, de un instrumento desnaturalizado jurídicamente hablando, que viola las garantías constitucionales a que me refiero, por más que se quisieran equiparar a los laudos que emite y con los convenios que celebran proveedores y consumidores, que desde luego tienen fuerza de cosa juzgada y traen aparejada ejecución, como así lo dispone el artículo 110 de la LFPC y así los ha reconocido nuestro Máximo Tribunal.

ARTÍCULO 110.- “Los convenios aprobados y los laudos emitidos por la Procuraduría tienen fuerza de cosa juzgada y traen aparejada ejecución, lo que podrá promoverse ante los tribunales competentes en la vía de apremio o en juicio ejecutivo, a elección del interesado...”

De tal manera que si lo que verdaderamente se persigue es procurar la protección de los derechos de los consumidores, a éstos se les debe proporcionar elementos jurídicos eficaces y validos en el campo del derecho, como es el caso del arbitraje obligatorio, es decir, es necesario dotar a la Profeco de facultades jurisdiccionales para resolver las controversias a través del arbitraje obligatorio para consumidores y proveedores, ya que la LFPC concibe únicamente el arbitraje voluntario, así lo establece su artículo 116, que me permito transcribir:

ARTÍCULO 116.- En caso de no haber conciliación, el conciliador exhortará a las partes para que designen como árbitro a la Procuraduría o a algún árbitro independiente para solucionar el conflicto. Para efectos de este último caso, la Procuraduría podrá poner a disposición de las partes información sobre árbitros independientes.

Por lo tanto, mis propuesta de reforma legislativa consiste por un lado, en suprimir lo relativo a la emisión del dictamen por parte de la Profeco y, por el otro, introducir el arbitraje obligatorio para consumidor y proveedor, lo cual amerita exponer como lo hago a continuación, la forma en que quedarían reformados los artículos de la LFPC que tienen que ver con la presente propuesta:

Eliminación del dictamen:

Los artículos de la LFPC, de los que se elimina la emisión del dictamen, quedarían como sigue:

ARTICULO 24.- La Procuraduría tiene las siguientes atribuciones:

XVI.- Procurar la solución de las diferencias entre consumidores proveedores.

ARTÍCULO 114.- El conciliador podrá en todo momento requerir a las partes los elementos de convicción que estime necesarios para la conciliación, así como para el ejercicio de las atribuciones que a la Procuraduría le confiere la ley. Asimismo, podrá acordar la práctica de diligencias que permitan acreditar los hechos constitutivos de la reclamación. Las partes podrán aportar las pruebas que estimen necesarias para acreditar los elementos de la reclamación y del informe.

El conciliador podrá suspender cuando lo estime pertinente o a instancia de ambas partes, la audiencia de conciliación hasta en tres

ocasiones. En caso de que se suspenda la audiencia, el conciliador señalará día y hora para su reanudación, dentro de los quince días siguientes.

De toda audiencia se levantará el acta respectiva. En caso de que el proveedor no firme el acta, ello no afectará su validez, debiéndose hacer constar dicha negativa.

Para la sustanciación del procedimiento de conciliación a que se refiere el presente Capítulo, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

ARTÍCULO 114 BIS.- Derogado

ARTÍCULO 114 TER.- Derogado

No quiero omitir señalar que los artículos anteriores, contienen disposiciones que relacionan el dictamen con la bonificación que establecen los artículos 37, 41, 50, 60, 61, 82, 92, 92 bis, 92 ter, 93 y 95 de la LFPC y que en su caso ameritarían los estudios para las reformas correspondientes, respecto de cual no me pronuncio por no ser materia del presente trabajo.

Introducción del arbitraje obligatorio:

Por lo que toca a la introducción del arbitraje obligatorio, los artículos relacionados quedarían como sigue:

ARTICULO 24.- La Procuraduría tiene las siguientes atribuciones:

XVI.- Procurar la solución de las diferencias entre consumidores y proveedores y de no lograrse la conciliación, fungir como árbitro para resolver sus controversias, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la presente ley.

ARTÍCULO 116.- En caso de no haber conciliación entre proveedor y consumidor, el conciliador dará por terminada la audiencia y para solucionar la controversia turnará el expediente al área correspondiente de a Procuraduría para la substanciación del juicio arbitral.

Procedimiento arbitral

ARTÍCULO 117.- La Procuraduría podrá actuar como árbitro entre consumidores y proveedores cuando los interesados voluntariamente la designen y sin necesidad de reclamación o procedimiento conciliatorio previos, observando los principios de legalidad, equidad y de igualdad entre las partes, sujetándose al procedimiento que establecen os artículos 118 a 122 de la presente Ley.

ARTÍCULO 118.- Cuando el monto de lo reclamado no exceda de xxx veces el salario mínimo en el Distrito Federal, el arbitraje será en amigable composición y si excede de dicha cantidad, el arbitraje será en estricto derecho.

ARTÍCULO 119.- En la amigable composición se fijarán las cuestiones que deberán ser objeto del arbitraje y la Procuraduría tendrá libertad para resolver 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 que juzgue necesarios para resolver las cuestiones que se le hayan planteado. No habrá términos ni incidentes.

ARTÍCULO 120.- En el juicio arbitral de estricto derecho las partes se sujetarán a las reglas del procedimiento establecidas por el Reglamento, las que serán acordes con los principios de legalidad; equidad e igualdad entre las partes. En todo caso se aplicará

supletoriamente el Código de Comercio y a falta de disposición en dicho Código, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

ARTÍCULO 121.- El laudo arbitral emitido por la Procuraduría deberá cumplimentarse o, en su caso, iniciar su cumplimentación dentro de los quince días siguientes a la fecha de su notificación.

ARTÍCULO 122.- Las resoluciones que se dicten durante el procedimiento arbitral admitirán como único recurso el de revocación, que deberá resolverse por la Profeco en un plazo no mayor de tres días. El laudo arbitral sólo estará sujeto a aclaración dentro de los dos días siguientes a la fecha de su notificación.

Finalmente, por cuanto al carácter de cosa juzgada y de título ejecutivo de los laudos emitidos por la Profeco, se deberá estar a lo dispuesto por el artículo 110 de la LFPC, en los términos que dispone:

ARTICULO 110.- “Los convenios aprobados y los laudos emitidos por la Procuraduría tienen fuerza de cosa juzgada y traen aparejada ejecución, la que podrá promoverse ante los tribunales competentes en la vía de apremio o en juicio ejecutivo, a elección del interesado....”

CONCLUSIONES:

PRIMERA.- En la Epoca Prehispánica se desarrolló una gran actividad comercial, encontramos vestigios remotos de los derechos del consumidor, como el control de precios, la retractación en la compraventa y el no pago de intereses y existieron jueces que dirimían las controversias en los tianguis o mercados como el de Tlatelolco, pero no se contó con leyes que protegieran los derechos de los consumidores.

SEGUNDA.- En la Epoca Colonial, no existió la libertad de comercio y solamente los españoles podrían dedicarse a esa actividad, se aplicó el derecho español, entre otros ordenamientos la Recopilación de los Reynos de Indias y las Ordenanzas de Bilbao, sin que la legislación consagrara derechos del consumidor, sino que por lo contrario, se restringió la actividad comercial y se impusieron impuestos excesivos.

TERCERA.- En la Epoca Independiente tampoco se consagraron derechos del consumidor en los ordenamientos constitucionales, inclusive ni en el Primer Código de Comercio de 1854, aunque si se reguló el comercio.

CUARTA.- En la Epoca Contemporánea, es con la Constitución de 1917, que se fijan las bases para la protección de los derechos del consumidor, ya que prohibió los monopolios y es hasta el año de 1975 con la expedición de la Ley Federal de Protección al Consumidor (entro en vigor el 5 de febrero de 1976), que se establecen derechos para proteger a los consumidores en contra de prácticas abusivas de los comerciantes y prestadores de servicios.

QUINTA.- En los Estados Unidos de América, a raíz de las protestas de consumidores, en los años sesentas se detonó la necesidad de proteger los derechos del consumidor, mismos que pronto fueron incorporados a las legislaciones de los estados.

SEXTA.- Países como Estados Unidos de América, Argentina, España y Costa Rica, consagran en su legislación derechos de los consumidores, en contra de prácticas abusivas de proveedores de bienes y servicios.

SEPTIMA.- La Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975, creó la Procuraduría Federal del Consumidor, como organismo descentralizado del gobierno federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con objeto de proteger los derechos de la población consumidora, instrumentando entre otros procedimientos la conciliación, el arbitraje y las infracciones a la ley.

OCTAVA.- Luego de múltiples reformas a la Ley Federal de Protección al Consumidor, en el año de 1992 se expidió una nueva ley, que dotó a la Procuraduría Federal del Consumidor de mayores atribuciones para la defensa de los derechos de los consumidores, sobre todo en materia de procedimientos y de imposición de sanciones.

NOVENA.- En el año 2004, se reformaron, adicionaron y derogaron múltiples artículos de la Ley Federal de Protección al Consumidor, entre ellos el 114, 114 BIS y 114 TER, que como novedad establecieron la facultad de la Procuraduría Federal del Consumidor de emitir dictámenes dentro del procedimiento conciliatorio, para cuantificar en cantidad líquida la obligación incumplida por el proveedor.

DECIMA.- El dictamen de referencia puede adquirir el carácter de título ejecutivo, siempre que a juicio de la autoridad judicial, sea cierta, exigible y líquida la obligación incumplida por el proveedor, por lo cual, estamos en presencia de un título ejecutivo imperfecto o semi-ejecutivo.

DECIMA PRIMERA.- Del análisis sistemático de los artículos 114, 114 BIS y 114 TER, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, con relación a la emisión del dictamen, se desprende que son inconstitucionales, pues se violan las

garantías de igualdad, legalidad y seguridad jurídica consagradas por los artículos 1. 14 y 17 de la Constitución Federal.

DECIMA SEGUNDA.- Según se desprende del artículo 1 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, su objeto se desenvuelve en dos situaciones con relación a la posición del consumidor frente al proveedor: proteger los derechos del consumidor, establecidos en la ley y procurar la equidad, certeza y seguridad jurídica en sus relaciones con el proveedor, es decir, establece situaciones de desigualdad y de igualdad, al mismo tiempo.

DECIMA TERCERA.- Sobre la mencionada situación de igualdad, esta no se cumple pues el proveedor no puede solicitar la emisión del dictamen, solo el consumidor u ordenarlo la Procuraduría Federal del Consumidor, la que prejuzgará sobre el incumplimiento de las obligaciones del proveedor, jamás sobre las que haya incumplido el consumidor, por lo que no se procura la equidad en sus relaciones, violando la garantía de igualdad al proveedor.

DECIMA CUARTA.- Los artículos 114, 114 BIS y 114 TER de la Ley Federal de Protección al Consumidor, introdujeron en el procedimiento conciliatorio un elemento extraño e inconstitucional, el dictamen, desnaturalizando la función conciliadora de la Procuraduría Federal del Consumidor, lo cual redundo en la violación de la garantía de legalidad.

DECIMA QUINTA.- Las garantías de seguridad jurídica consagradas por los artículos 14 y 17 Constitucionales son vulneradas por los artículos 114, 114 BIS y 114 TER, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, ya que por un lado, si el proveedor no accede a las pretensiones del consumidor en el procedimiento conciliatorio, puede emitírsele un dictamen en el que se prejuzgue sobre el incumplimiento de sus obligaciones.

DECIMA SEXTA.- Asimismo, con la emisión del dictamen, se priva al proveedor de comparecer ante los tribunales previamente establecidos, de interponer

defensas y excepciones, ofrecer pruebas y en suma ser oído y vencido en juicio, pues una vez emitido el dictamen, únicamente puede formular observaciones.

DECIMA SEPTIMA.- En la solicitud del dictamen, el conciliador debe considerar, según el Reglamento de la Ley Federal de Protección al Consumidor, las posibles violaciones a la ley y la viabilidad de las propuestas del proveedor para resolver la controversia, lo cual convierte al dictamen en un elemento de presión o tal vez de represión en contra del proveedor.

DECIMA OCTAVA.- En mi opinión, la Procuraduría Federal del Consumidor no puede ni debe convertirse en represiva, porque se aparta de su objeto de proteger los derechos del consumidor y de procurar sobre todo la equidad en las relaciones de éste con el proveedor.

DECIMA NOVENA.- Dada la inconstitucionalidad de los artículos 114, 114 BIS y 114 TER, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, que establecen la emisión del multicitado dictamen propongo se supriman.

VIGESIMA.- En su lugar, propongo se establezca el arbitraje obligatorio para proveedor y consumidor, en los términos que expresé en el Capítulo Cuarto, pues de esa manera, en caso de no lograrse la conciliación, se tendrá la seguridad de que se resolverá la controversia, máxime que los laudos dictados por la Procuraduría Federal del Consumidor traen aparejada ejecución.

BIBLIOGRAFIA:

Acosta Romero Miguel y Almazán Alanís José Antonio. "Teoría General de las Operaciones de Crédito, Títulos de Crédito y Documentos Ejecutivos, Edit. Porrúa, México 2003.

Barrera Graf, Jorge. Instituciones de Derecho Mercantil. Generalidades. Derecho de la Empresa, Sociedades, 3a. Reimp. Edit. Porrúa, México 1999.

Barrera Graf, Jorge Vázquez Pando Fernando A.; et. "Recopilación de leyes de los Reynos de las Indias. Estudios Históricos- Jurídicos. Editor Miguel Ángel Porrúa, México, 1987.

Busto Lago, José Manuel, Alvarez Lata, Natalia y Peña López, Fernando. Reclamaciones de Consumo, Derecho de Consumo desde la Perspectiva del Consumidor, Edit. Thompson, España 2005.

Campillo Saenz, Jorge. Secretaría de Industria y Comercio. Edit. Solidaridad, S. C. L., México 1976.

Carrasco, Pedro. Historia General de México, Versión 2000. 1a. Ed., Edit. El Colegio de México, México 2000.

Cervantes Ahumada, Raúl. Derecho Mercantil, Primer Curso, 10a. Ed. Edit. Herrero, México 1995.

Cervantes Martínez, Jaime Daniel. El Arbitraje en Materia Concursal Mercantil. 9a. Ed. Edit. Cárdenas Editor, México, 2004.

Cordón Moreno, Faustino. El Arbitraje de Derecho Privado, Edit. Thomson-Civitas Aranzadi. 2005.

De J. Tena, Felipe. Derecho Mercantil Mexicano. Con exclusión del marítimo. 19a. Ed. Edit. Porrúa. México, 2005.

Del Valle Del Castillo, Alberto. Garantías del Gobernado, 1a. Ed. Edit. Ediciones Jurídicas Alma, S. A. de C. V., México 2003.

Dupuis, Juan Carlos. Mediación y Conciliación. 4a. Ed. Edit. Abeledo-Perrot, Argentina 2004.

Esquivel y Obregón, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho Mexicano. Tomo I, 2a. Ed. Edit. Porrúa, México 1984

Farina, Juan M. Defensa del Consumidor y del Usuario. Edit. Astrea, Buenos Aires Argentina 1995

Florist Margadant S., Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, 18a. Ed., Edit. Esfinge, S. de R. L. de C. V. México 2006

García López, José R. y Rosillo Martínez, Alejandro. Curso De Derecho Mercantil, edit. Porrúa, México 2003.

Kohler, Josef. El Derecho de los Aztecas. Introducción a la historia del Pensamiento Jurídico en México, Edit. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 2002.

Macedo Jaimes, Graciela. Elementos de Historia del Derecho Mexicano, 3a. Ed. Edit. Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2000

Méndez Pinedo, Elvira. La Protección de Consumidores en la Unión Europea. Hacia un Derecho procesal Comunitario de Consumo, Edit. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A., Madrid 1998.

Ovalle Favela, José. Derechos del Consumidor, 1a. Reimp. nov. de 2000, Instituto Politécnico Nacional, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Cámara de Diputados

Parra Lucas, Ma. Angeles. Daños por Productos y Protección del Consumidor. Edit. José María Bosch Editor, S. A., Barcelona 1990.

Pérez de los Reyes, Marco Antonio. Historia del Derecho Mexicano, Vol. I, Edit. Oxford, México 2003.

Prada Alonso, Javier. Protección del Consumidor y Responsabilidad Civil, Edit. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A., Madrid 1998.

Reyes López, María José. Coor. Derecho de Consumo. Edit. Tirant lo Bllanch, Valencia 1999.

Rodríguez González Valdéz, Carlos. México Ante el Arbitraje Comercial internacional. 4a. Ed. Edit. Porrúa, México 2003.

Siqueiros, José Luis. El arbitraje en los Negocios Internacionales. 3a. Ed. Edit. Escuela Libre de Derecho- Porrúa, México, 2002.

Stiglitz, Gabriel. Defensa de los Consumidores de Productos y Servicios, Edit. Ediciones La Rocca, Buenos Aires 2001.

Stiglitz, Gabriel A. Protección Jurídica del Consumidor. 2a. Ed. Edit. Ediciones Desalma, Buenos Aires, Argentina 1990.

Vásquez Armiño, Fernando. Derecho Mercantil. Fundamento e Historia, Edit. Porrúa, México 1977.

Zamora Pierce, Jesús. Derecho Procesal Mercantil, 5ª. Ed. Edit. Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1991.

REVISTAS:

Ovalle Favela, José. A Algunos Problemas Procesales de la Protección del Consumidor en México. En Anuario Jurídico. No. 5. México 1978. p. 38

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS:

Diccionario para Juristas. Tomo I, Edit. Porrúa, México 2000.

Diccionario Jurídico Mexicano, 13a. Ed. Edit. Porrúa-UNAM, México 1999.

Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I 10. Ed. Edit. Porrúa, México 2003.

Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot, Tomo II, Edit. Buenos Aires, Argentina, 1986.

Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo XIV, Edit Francisco Seix, Barcelona 1978.

LEGISLACION MEXICANA:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Ley Federal de Entidades Paraestatales, de 1986.

Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975.

Ley Federal de Protección al Consumidor de 1992.

Ley Federal sobre Metrología y Normalización de 1992.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976.

LEGISLACION EXTRANJERA:

Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.

Constitución Política de la Nación Argentina de 22 de agosto de 1994.

Constitución Política República de Costa Rica de 7 de noviembre de 1949.

Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor de 20 de diciembre de 1994.

Ley de Protección y Defensa de los Consumidores de 22 de diciembre de 1993
(Argentina).

Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de 19 de julio de 1984
(España).