



**Universidad Nacional Autónoma de México.**

**Facultad de Derecho.**

**TEMA:**

**CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 110, 114, 114 BIS Y 114 TER, DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR, QUE FACULTAN A LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR PARA EMITIR DICTÁMENES Y CONVENIOS QUE TRAEN APAREJADA EJECUCIÓN, COMO INSTRUMENTO LEGAL, EN PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES**

**T E S I S**

**Que para obtener el Título de LICENCIADO EN DERECHO.**

**PRESENTA:**

**IVONE MUÑOZ ZENDEJAS**

**ASESOR DE TESIS:**

**Lic. Jesús Martínez García**



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.

**TEMA:**

**CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 110, 114, 114 BIS Y 114 TER, DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR, QUE FACULTAN A LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR PARA EMITIR DICTÁMENES Y CONVENIOS QUE TRAEN APAREJADA EJECUCIÓN, COMO INSTRUMENTO LEGAL, EN PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES.**

**Alumna: Ivone Muñoz Zendejas**

**NC. 301315386**

## DEDICATORIAS

*Gracias a Dios, que me permitió estudiar esta carrera tan hermosa.*

*Gracias, a mis Padres, que son el pilar de mi vida.*

*Gracias a mi Universidad. De la que me siento enormemente orgullosa de pertenecer.*

*Y en especial, gracias a mi mejor amiga Ariana Leal Romero, porque siempre me ha impulsado a ser una mejor profesionista y porque cada uno de mis logros han sido también suyos.*

## ÍNDICE

<b>ÍNDICE</b> .....	<b>3</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>5</b>
<b>CAPITULO I</b>	
1. ARTÍCULO 28 PÁRRAFO TERCERO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	7
1.1 Antecedentes y reformas en materia de derechos de los consumidores del artículo 28 constitucional.....	7
2. Ley Federal de Protección al Consumidor.....	9
2.1 Contexto Histórico. ....	9
2.2 Reformas, modificaciones o adiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor.....	11
2.2.1. Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975. ....	11
2.2.2 Ley Federal de Protección al Consumidor de 1992. ....	17
2.2.3 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de Ley Federal de Protección al Consumidor (2004). ....	28
<b>CAPITULO II</b>	
DERECHO COMPARADO EN RELACIÓN CON LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES. ....	33
1.- Brasil.....	38
2.- Argentina.....	43
3.-España.....	48
<b>CAPITULO III</b>	
LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR COMO DEFENSORA DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES. ....	53
1. Atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor. ....	53
2. Etapa Conciliatoria del procedimiento administrativo regulado por la Ley Federal de Protección al Consumidor. ....	58
3. Títulos Ejecutivos que emite la Procuraduría Federal del Consumidor. ....	64
4. Análisis del artículo 110 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.....	71
5. Convenio.....	72
5.1. Concepto. ....	76
5.2. Características. ....	77
5.3. Procedimiento. ....	78
6 Análisis de los artículos 114, 114 bis y 114 ter de la Ley Federal de Protección al Consumidor. ....	79

7 .Dictamen.....	84
7.1. Concepto. ....	86
7.2. Características.....	87
7.3. Procedimiento. ....	88
<b>CAPÍTULO IV</b>	
LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES SON CONSIDERADOS COMO DERECHOS HUMANOS DE AHÍ QUE, NUESTRO SISTEMA JURÍDICO DEBE TENER UNA VISIÓN INCLUYENTE Y HORIZONTAL PARA SER PROTEGIDOS CON MAYOR AMPLITUD.....	91
4.1. Análisis del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación a las reformas constitucionales en materia de Derechos Humanos. ....	91
4.2. Generalidades de los derechos humanos de los consumidores. ....	96
4.3. Derechos de los consumidores en base a los principios de progresividad y universalidad. ....	102
4.4. Los Derechos de los Consumidores contemplados en el tercer párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son Derechos Humanos. ....	112
4.5 Garantías que tutelan los Derechos de los Consumidores en nuestro orden jurídico. ....	114
4.5.1. Garantía de Igualdad. ....	117
4.5.2 Garantía de Libertad. ....	119
4.5.3. Garantía de la Propiedad. ....	121
4.5.4 Garantía de Seguridad Jurídica. ....	122
4.6 Análisis de la Exposición de Motivos que reformaron los artículos 444, 500 y 961 del Código de Procedimiento Civiles del D.F., publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 1988. ....	129
4.7. Análisis de Exposición de Motivos del Código de Comercio que adicionan al artículo 1391 una fracción VIII, recorriendo la actual VIII para quedar como IX, del Código de Comercio, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 2012. ....	131
4.8 Afirmación de la Constitucionalidad de los artículos 110, 114, 114 bis y 114 ter de la Ley Federal de Protección al Consumidor, que prevén la figura jurídica de convenio y de un dictamen como un instrumento judicial que tutela plenamente los derechos humanos de los consumidores. ....	133
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>145</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>151</b>

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se denomina “Constitucionalidad de los artículos 110, 114, 114 bis y 114 ter, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, para emitir dictámenes y convenios que traen aparejada ejecución, como instrumento legal, en protección de los derechos de los consumidores”.

Particularmente, el presente trabajo se divide en cuatro capítulos, en el primero se desarrolla un análisis del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y así como sus reformas, asimismo, se habla de la Ley Federal de Protección al Consumidor y sus respectivas reformas y adiciones, desmenuzando la razón de ser de esta ley, sistematizando los derechos más relevantes y efectivos de la misma, haciendo un enfoque más amplio en las figuras jurídicas tema central de este trabajo de tesis: el convenio y el dictamen, emitidos por la Procuraduría Federal del Consumidor.

En el segundo capítulo, denominado “Derecho comparado en relación con la protección de los derechos de los consumidores”, se desarrolla un análisis comparativo, respecto de la legislación de los países, Brasil, Argentina y España, destacando los avances de estas legislaciones en relación con los derechos de los consumidores.

En el tercer capítulo, se desarrollan las atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor, partiendo de la legislación que le da vida, haciendo énfasis en los procedimientos que realiza, los cuales tienen la finalidad de proteger los derechos de los consumidores, buscando siempre soluciones a favor de los consumidores, por último, este capítulo desarrolla un análisis detallado de los artículos 110, 114, 114 bis y 114 ter de la Ley Federal de Protección al Consumidor, para concluir con la explicación, de que es un convenio y un dictamen, así como, el procedimiento para emitir dichos documentos, los cuales traen aparejada ejecución y son tema central de este trabajo de tesis.

Finalmente, en el capítulo cuarto, se hace una reseña de los derechos de los consumidores, como derechos humanos, desde el punto de vista constitucional, analizando la legislación mexicana, pasando desde la base constitucional de los derechos de los consumidores así como la ley reglamentaria del artículo 28 de nuestra

carta magna. Posteriormente se hace referencia a tratados internacionales que protegen derechos de los consumidores, principalmente retomando la evidencia de práctica internacional con las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, mismas que establecen principios básicos de protección al consumidor.

Es así que el presente trabajo busca hacer del conocimiento general de todos los consumidores las facultades con las que cuenta la Procuraduría Federal del Consumidor, a fin de garantizar sus derechos, misma que realiza una labor en beneficio de la colectividad, buscando el reconocimiento y defensa de los derechos de los consumidores.

## CAPITULO I

### 1. ARTÍCULO 28 PÁRRAFO TERCERO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

#### 1.1 Antecedentes y reformas en materia de derechos de los consumidores del artículo 28 constitucional.

Para comprender el inicio que da pie a la tutela de los derechos en materia de consumo es necesario hablar de nuestra Constitución Política, la cual es el orden jurídico fundamental de la sociedad mexicana, teniendo como característica esencial su superioridad constitucional, en virtud de que esta crea los poderes públicos del Estado, delimita sus funciones, recoge los procedimientos de creación normativa, incorpora los valores esenciales o superiores de este país y, finalmente, reconoce los derechos fundamentales de los habitantes de este Estado.

Ahora bien, el derecho fundamental de protección al sector de los consumidores se encuentra consagrado en el artículo 28, párrafo tercero, de la Constitución Política, por lo que se iniciara su estudio citando textualmente el tercer párrafo vigente: *“Artículo 28.- ... Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.”* En virtud de la transformación que se ha generado a lo largo de los años fue necesario que el Estado regulara, en materia de consumo, por lo que este párrafo sufrió varios cambios, los cuales han sido en beneficio de los consumidores.

Por lo anterior, se hará un recorrido por las reformas que ha sufrido este artículo comenzando con la primera, la cual fue en el año de 1982 con el presidente José López Portillo. Sin embargo, ésta no tuvo ningún avance en relación con los derechos de los consumidores.

Por otro lado, el día jueves 3 de febrero de 1983, se publica en el Diario Oficial de la Federación, bajo el sexenio del Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, una reforma al artículo 28 Constitucional, la cual tiene gran relevancia para el derecho de los consumidores, quedando de la siguiente manera su párrafo tercero:

(...)

*“Las leyes fijarán bases para que se señale precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de distribución de esos artículos, materias o productos, afín de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y proporcionará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.” (...)<sup>1</sup>*

Con la anterior adición al artículo 28 Constitucional y en correlación con el artículo 73 de la Carta Magna, el cual nos desglosa las facultades del Congreso, señalando en su fracción X, que éste cuenta con la facultad para legislar en toda la República en materia de comercio, se abre la pauta para crear una ley reglamentaria del tercer párrafo del citado artículo Constitucional.

En el año de 1990, el presidente Carlos Salinas de Gortari, deroga el párrafo quinto del artículo 28 Constitucional, sin tener una relevación en materia de derechos de los consumidores, asimismo, en el año 1993, hace una importante reforma en materia económica dando sustento Constitucional al Banco de México, reforma irrelevante para este tema.

---

<sup>1</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, publicado el 3 de febrero de 1983.

Durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, en el año 1995, se reforma, nuevamente, el citado artículo en materia económica en relación a los monopolios.

Las reformas al artículo 28 Constitucional han sido moderadas y la de mayor relevancia se da en el año 1983, como ya se desarrolló en párrafos anteriores, abarcando el tema de las relaciones entre grandes empresas y consumidores que se encontraba englobado en el derecho privado, regido bajo la autonomía de la voluntad, en condiciones de desigualdad, reforma que dió pauta a crear una legislación meramente protectora de un sector vulnerable, fomentando un equilibrio entre las partes, expidiéndose así la Ley Federal de Protección al Consumidor.

## **2. Ley Federal de Protección al Consumidor.**

### **2.1 Contexto Histórico.**

México se encontraba influenciado de diversos eventos del extranjero, tales como la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, la cual enunciaba principios que alentaban intercambios económicos más equitativos. Estos acontecimientos se retomarán con mayor puntualización en el capítulo siguiente.

Como ya se desarrolló en el punto anterior de este capítulo, fue hasta el año de 1983 que el Poder Legislativo Federal consideró necesario favorecer la organización y actividades del Estado encaminadas a regular las relaciones de consumo con la finalidad de evitar inequidades en perjuicio del grupo social.

Sin embargo, antes de que se estableciera, constitucionalmente, la procuración de los derechos de los consumidores en los primeros años de la década de los setenta, surgió en México la idea de instrumentar una serie de políticas que protegieran el ejercicio del salario, evitando que las prácticas desleales del comercio afectaran los ingresos de los trabajadores.

Posteriormente, el Gobierno Federal, en su actividad reguladora de la economía, promovió la legislación en materia de consumo, buscando garantizar un equilibrio

de los intereses de los consumidores, creando una Ley Federal de Protección al Consumidor.

El prototipo de esta ley pretendía reunir en una sola norma, disposiciones dispersas en leyes de índole civil y mercantil, regulando los aspectos de publicidad, garantías, operaciones a créditos, servicios y ventas a domicilio.<sup>2</sup>

En el fondo esta la Ley Federal de Protección al Consumidor, fue la respuesta a la iniciativa presentada por diversos sectores de la población surgiendo, así, un marco jurídico que, acompañado de dos instituciones la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor, que se encargaron de implementar la política en el ámbito del consumo en México.

Durante las últimas décadas del siglo XX, la legislación en materia de consumo y la experiencia de las instituciones citadas, colocaron a México a la vanguardia y, más aún, como la referencia obligada para muchos países de América Latina.

Ahora bien, la legislación en materia de consumo en México, no ha sido ajena a la influencia de los acontecimientos que suceden en todo el mundo, incluyendo las tendencias a favor de la apertura de las economías, el uso de los medios de comunicación, la aplicación de los avances científicos y tecnológicos en el quehacer productivo, como el comercio electrónico y los procesos de globalización, tendencias que tienen un impacto sobre el consumo mexicano.

Un ejemplo claro y muy próximo, son las reformas realizadas recientemente a nuestro Código Civil Federal regulando, de forma precisa, la figura jurídica de la acción colectiva en materia de consumo, siendo éste un avance enorme a nuestra legislación, buscando un sistema jurídico más equilibrado, económico y ágil.

---

<sup>2</sup> García García, Rodolfo. *Tratado sobre Derecho de Protección al Consumidor*, Editorial Porrúa. Primera Edición México 2005, p. 80.

## **2.2 Reformas, modificaciones o adiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor.**

### **2.2.1. Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975.**

Antes de la creación de la Ley Federal de Protección al Consumidor, los consumidores, en México, se encontraban desprotegidos ante las prácticas comerciales impuestas por los proveedores, quienes ejercían condiciones inequitativas e incluso, obligaban a los consumidores a renunciar a sus derechos.

Lo anterior en razón de que los ciudadanos mexicanos nunca han tenido una cultura de quejarse o demandar sus derechos violados por los proveedores ante las autoridades competentes que, en esa época, serían las autoridades judiciales, ya que estos procedimientos eran largos y de un gran costo, quedando impunes los abusos de los proveedores.

Por ello, el 26 de septiembre de 1975, el entonces Presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez, sometió a consideración del Congreso de la Unión un proyecto de la Ley Federal de Protección al Consumidor de fecha 24 de septiembre de 1974. La propuesta propugnaba trasladar la regulación de algunos aspectos de la vida económica al ámbito del derecho social.

Por lo que en 1975, se gesta en México la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre del año referido, la cual entró en vigor el 5 de febrero de 1976, creándose dos instituciones para el desarrollo de las tareas inherentes: la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor, con ello se pretendía que estas instituciones, separadamente, atendieran una demanda social abundante y heterogénea.

Esta ley se integró con 98 artículos, distribuidos en trece capítulos y cinco disposiciones transitorias. Su primer capítulo atribuyó la aplicación y vigilancia de las disposiciones de la ley a la Secretaría de Industria y Comercio, hoy Secretaría de Economía.

Esta legislación incorporó cuatro definiciones básicas para sus efectos: las referentes a quienes se consideran consumidores, proveedores y comerciantes, así como qué se entendería por contratos de adhesión. Las tres primeras necesarias para delimitar su ámbito material de validez y evitar que ciertos sujetos de la relación mercantil pudieran exceptuarse de sus prevenciones, debido a una indefinición de conceptos.<sup>3</sup>

En su capítulo segundo se regulaban las obligaciones de los proveedores de bienes y servicios. Se encontraba la obligación de informar veraz y suficientemente al consumidor, prohibiendo la publicidad, leyendas o indicaciones que indujeran al error sobre el origen, componentes, usos, características y propiedades de cualquier producto o servicio, también incorporó la opinión previa de la Procuraduría Federal del Consumidor sobre sus contenidos, de manera optativa y sujeta a la afirmativa ficta, por lo que, de no rendirse el dictamen u opinión solicitados dentro del plazo de cuarenta y cinco días, se entenderían aprobados.

Esta legislación, en su artículo 6, dotó a la Secretaría de Industria y Comercio, así como a la Procuraduría Federal del Consumidor, de facultades coercitivas, tales como: fijar normas y procedimientos que sujeten las garantías de los servicios, fijar los precios de productos de consumo generalizado o interés público, así como las tarifas de los servicios ofrecidos al público, dictar resoluciones, acuerdos o medidas administrativas para hacer cumplir las normas de protección y orientación de los consumidores, entre otras.

Asimismo, en esta legislación se incorporó una medida significativa al prohibir el condicionamiento, en la venta de un producto o la presentación de un servicio a la adquisición o contratación de otro. Su finalidad fue abatir una práctica que se tornaba generalizada, relacionando ciertos productos de consumo primordial sujetos a control oficial de precios, limitados como los de la denominada canasta

---

<sup>3</sup>Salgado Ledesma, Eréndira. *Defensa de Usuarios y Consumidores*. Editorial Porrúa, Primera edición, México 2007, pp. 222 y 223.

básica, lo que trataba de compensarse mediante la venta forzada de otros exceptuados de control estatal, en los que podían fijarse los precios libremente.

El artículo 57 es el que le da vida a la Procuraduría Federal del Consumidor, el cual contaba con trece fracciones, en las que se desarrollaban sus atribuciones, como las siguientes:

- Ejercer toda la clase de acciones, recurso, trámites y gestiones ante autoridades administrativas con la finalidad de proteger los intereses de la población consumidora.
- Representar colectivamente a los consumidores ante entidades, organismo privados y proveedores o prestadores de servicio, así como, autoridades jurisdiccionales, previo mandato, cuando a su juicio la solución que pudiera darse al caso planteado llegare a trascender al tratamiento de interese colectivos.
- Denunciar, ante las autoridades competentes casos en los que se presuma la existencia de prácticas monopólicas o tendientes a ello, así como las que violen el artículo 28 Constitucional.
- Conciliar las diferencias entre proveedores y consumidores y arbitrar aquellas sometidas convencionalmente.
- Denunciar ante el Ministerio Público los hechos de conocimiento constitutivos de un delito.
- Incitar a las autoridades competentes a la toma de medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo género de prácticas lesivas de los intereses de los consumidores o de la economía popular.

Esta legislación responsabilizó a la Procuraduría Federal del Consumidor, de conciliar a las partes en la relación de consumo ante reclamaciones formuladas por los consumidores, procedimiento fijado como obligatorio, apoyado en medidas coercitivas. También le correspondía la gestoría y representación de los intereses

de los consumidores, cuando éstos lo consideraran pertinente, por medio de un mandato. Asimismo, se establecía la obligación de inspeccionar y vigilar a las autoridades encargadas de velar por la aplicación de la legislación, de acuerdo a su esfera de competencia. Fue hasta el año de 1989 que, mediante un acuerdo secretarial de transferencia de facultades, se le confieren las facultades de inspección y vigilancia en materia de precios autorizados, establecidos y concertados.

En esta ley, el Instituto Nacional del Consumidor contaba con ciertos propósitos vinculados con los derechos de los consumidores, orientados, fundamentalmente, al reforzamiento de la educación y de la cultura para un consumo responsable, tales como:

- Informar y capacitar en el conocimiento y ejercicio de derechos.
- Orientar para la utilización racional de la capacidad de compra.
- Orientar en el conocimiento de prácticas comerciales publicitarias lesivas.
- Fomentar hábitos de consumo protectores del patrimonio familiar y de la promoción del sano desarrollo y adecuada asignación de los recursos productivos del país.

La finalidad primordial de este Instituto era la debida orientación al consumidor para la utilización racional de su capacidad de compra, así como informarlo y capacitarlo para el ejercicio de sus derechos.

En relación a los contratos de adhesión esta legislación regulaba que no contuvieran cláusulas con prestaciones desproporcionadas, y, en caso contrario, obtener su modificación, en un plazo no mayor de cinco días, contados a partir de que conocieran el caso, previa audiencia del proveedor. Si no lograba su cometido dentro del término de treinta días, podría demandar la nulidad de la cláusula ante la autoridad judicial correspondiente, opción también posible a los particulares.

Esta Ley Federal de Protección al Consumidor sufrió cuatro reformas, la primera, en el año 1982. Esta reforma introdujo medidas relativas a la constitución y operación de sistemas de comercialización de bienes mediante la integración de grupos que aportan sumas periódicas de dinero para construir fondos comunes de compra, administrados por terceros, conocidos como autofinanciamiento, porque inicialmente comercializaban automóviles. A estos sistemas se les exigió autorización previa de la Secretaría y los constituidos tenían la obligación de cumplir los requisitos publicados en el decreto de la mencionada reforma, dentro del plazo de tres meses contados desde el inicio de su vigencia.

En el año de 1985 se realizó la segunda reforma. Los artículos que se reformaron y adicionaron fueron los siguientes: del 1 al 7, del 14 al 17, 20, 22, 24, del 27 al 29, 52, 57, 59, 60, 63, 66, 78, 86, 87 y 90. Los que sólo se modificaron fueron los artículos 2, 11, 29 bis, 30, 32, 35, 37, 50, 71 y 72. Se adicionaron los siguientes artículos 3 bis, 57 bis y 59 bis.

En estas reformas se señalaron distintas autoridades de los tres niveles de gobierno como órganos auxiliares en la aplicación de esta ley. Asimismo, en su artículo 3 bis, se pretendió definir los alcances del término arrendatario, pero sólo se remitía al Código Civil del Distrito Federal. El artículo 4 suprimió la regulación de contrato de adhesión y su regulación se trasladó al artículo 63, integrando en un solo apartado todas las disposiciones sobre el tema. Es importante destacar que, actualmente, se regulan estos contratos en el mismo artículo. En el segundo capítulo de esta ley se precisaron, con mayor rigor, las obligaciones de los proveedores en materia de información, publicidad y garantías de bienes y productos, así como en su promoción y oferta pública; lo anterior, para evitar que los consumidores incurrieran en engaño, error o confusión sobre el origen, componentes, características, ingredientes o propiedades de los bienes o productos a su disposición poniendo freno a prácticas mercantiles irregulares. Una adición destacable se dió en protección a los arrendatarios de inmuebles

destinados a habitación en el Distrito Federal, mediante la representación, vigilancia y tutela de sus derechos.<sup>4</sup>

El 12 de enero de 1988, en el Diario Oficial de la Federación, se publicaron las reformas al artículo 59 de esa ley, así como las modificaciones a los artículos 444, 500 y 961, del Código de Procedimientos Civiles éstas, por primera vez, señalaron el derecho de poder solicitar la ejecución de los laudos y convenios emitidos por la Procuraduría o signados ante la Institución mediante las vías de apremio o del juicio ejecutivo mercantil, a elección, al otorgársele carácter de título ejecutivo. De este modo el legislador reconoció la índole de actuación.

Esta reforma es de gran relevancia para el trabajo que se está desarrollando es importante destacar que, originalmente, la Suprema Corte de Justicia, no compartió ese criterio. Ese tema se detallara en los capítulos posteriores.

La última reforma de esta ley fue en el año de 1989, correspondiente a los artículos 52, 59 y 87 aquí se incorporaron la participación y auxilio de las autoridades locales en las tareas de inspección y vigilancia en materia de precios y tarifas, con la participación de los consumidores para denunciar los casos en que se violaran los precios oficiales.

Como se aprecia, esta ley se encargó de aspectos tales como la publicidad, las garantías, las operaciones a crédito, los servicios y las ventas a domicilio, entre otros aspectos, y derivado de los cambios económicos que se venían desarrollando en el país, tales como la modernización de la vida nacional, las tendencias a favor de la apertura de las economías, el uso de los medios de comunicación, la aplicación de los avances científicos y tecnológicos, así como el comercio electrónico y los procesos de globalización es que los legisladores, con las diversas reformas y adiciones, buscaban adecuar la normatividad a la realidad del país y responder a los reclamos y necesidades de la sociedad.

---

<sup>4</sup> Ídem. p. 250.

### **2.2.2 Ley Federal de Protección al Consumidor de 1992.**

El Subprocurador Jurídico de la Procuraduría Federal del Consumidor, Dr. José Ovalle Favela sugiere la creación de una nueva Ley Federal de Protección al Consumidor, atendiendo a los cambios que se venían desarrollando en el país, pretendiendo englobar todos los aspectos que se dejaban de lado en la ley anterior, sintetizando dicho ordenamiento, asimismo, pretendía dotar a la Procuraduría Federal del Consumidor de mayores facultades para actuar. Esta nueva ley contaría con un capítulo de sanciones y se regularían, con mayor abundancia, situaciones tales como las ventas a domicilio, el telemercadeo, el comercio electrónico, los servicios de tiempo compartido, las operaciones relacionadas a crédito, los sistemas de autofinanciamiento y las acciones individuales o de grupo.<sup>5</sup> En consecuencia de lo anterior, se abrogaría la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975 y, el 24 de diciembre de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley Federal de Protección al Consumidor, cuyo proyecto fue coordinado y revisado por el Dr. José Ovalle Favela.

La propuesta de una nueva Ley Federal de Protección al Consumidor tuvo como fines primordiales los de promover y proteger los derechos del consumidor y lograr una mayor equidad en las relaciones de consumo en el país, la cual se circunscribe en el marco de nuestro derecho social, con raíz en la Constitución Federal de 1917.

El objeto de esta nueva ley era el reconocer principios de equidad que aseguraran la concordancia entre el crecimiento económico y la justicia social de igual manera proponía la fusión de la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor, para prevenir el riesgo de duplicación de instancias administrativas, lo cual dificultaría al Estado la posibilidad de solucionar los requerimientos de la parte consumidora.

---

<sup>5</sup>Salgado Ledesma, Eréndira. *Defensa de Usuarios y Consumidores*. Editorial Porrúa, Primera edición, México 2007, pp.27 y 28.

Por lo anterior, se abrogaría la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975, ya que se consideró que esta contenía dispersos los derechos de los consumidores, por lo que, carecía de sistematización.<sup>6</sup>

Esta nueva ley señala, en sus Disposiciones Generales, los principios básicos de los derechos de los consumidores, el objeto y ámbito de acción de la misma, la definición de consumidor y proveedor, señalando a los órganos auxiliares para la aplicación de esta nueva legislación.

Asimismo, reconocería a la Secretaría del Comercio y Fomento Industrial como la dependencia de administración pública federal encargada de expedir las normas derivadas del cumplimiento de la Ley Federal de Protección al Consumidor y de vigilar su cumplimiento.

En este nuevo ordenamiento, las atribuciones de la Procuraduría serían entre otras, las siguientes:

- Celebrar convenios con organizaciones de proveedores y consumidores para el logro de sus objetivos institucionales.
- Establecer convenios de colaboración con autoridades, entidades paraestatales y otros organismos nacionales y extranjeros, con el objeto de promover la equidad en las relaciones de consumo.
- Hacer del conocimiento público la falta de atención a las excitativas enviadas a las autoridades competentes para evitar prácticas recurrentes que lesionen los intereses de los consumidores.
- Realizar y apoyar análisis, estudios e investigaciones relativas al consumo.
- Desarrollar programas educativos de orientación al consumidor y promover la participación de los sectores privado y social en la definición y financiamiento de programas de trabajo específico.

---

<sup>6</sup>García García, Rodolfo. *Tratado sobre Derecho de Protección al Consumidor.*, Editorial Porrúa. Primera Edición México 2005, pp. 93 y 94.

- Promover acciones de grupo a favor de consumidores cuando a juicio de ésta se vulneren sus derechos e intereses.
- Ordenar la suspensión de la publicidad que pretenda confundir o engañar a los consumidores.
- Solicitar a la autoridad administrativa competente la regulación de la venta de productos o prestación de servicios susceptibles de provocar efectos perjudiciales a la sociedad o la salud física o psíquica de los consumidores.
- Intervenir y evitar eventuales abusos en la fijación de tasas máximas de interés y tasas utilizadas para determinar las reglas de ajuste en las operaciones de crédito.
- Realización de estudios previos a la autorización y registro de un contrato de adhesión, a fin de no contravenir a la ley.
- La atribución para promover, ante autoridad judicial, el aseguramiento de inmuebles cuando se considere en riesgo el interés jurídico de los consumidores y como medida para proteger su patrimonio.

De igual forma, se prevé la creación de un Comité Asesor que auxilie a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en materia de protección al consumidor, así como establecer la obligación de que todos los productos nacionales o de procedencia extranjera contengan la información necesaria para su consumo óptimo en etiquetas, envases o publicidad respectiva, por lo menos en idioma español. Asimismo se propone que la Procuraduría, para orientar y proteger a los consumidores, puede hacer referencia pública de productos, marcas, servicios o empresas en forma específica, como resultado de investigaciones objetivas sobre su calidad, competitividad y su comportamiento en el mercado, prohibiendo los acuerdos, códigos de conducta o cualquier colusión entre proveedores, publicistas y otras personas, encaminados a ocultar información en perjuicio de los consumidores.

En relación a las promociones y ofertas esta nueva legislación eliminó la necesidad de contar con autorización previa, por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, hoy Secretaría de Economía, para la realización de ofertas y promociones, excepto en los casos en que la propia ley así lo exprese, y para el caso de incumplimiento de las ofertas o promociones los proveedores estarían obligados a responder sobre los daños y perjuicios que causaren a sus consumidores.

En lo referente a las ventas a domicilio, se establece la obligación del proveedor de entregar al consumidor un contrato respectivo, a fin de que se pueda exigir su cumplimiento y, en relación a la prestación de servicios de cualquier naturaleza, éstos tendrían el carácter de proveedores y se encontraron sujetos a la dicha ley, exceptuando los servicios que se deriven de una relación laboral, así como, los servicios prestados por una institución financiera.

Esta ley fijaba la obligación de que, en las reparaciones de algún producto, los proveedores utilizaran piezas nuevas y, en caso de incumplimiento, se indemnizaría al consumidor. De igual forma obligaba a los proveedores a expedir facturas o comprobantes.

Esta legislación implementa la denominación y las disposiciones relativas al funcionamiento de los servicios de tiempo compartido, de igual forma, perfecciona la regulación y el funcionamiento de los sistemas de comercialización relativos a la integración de grupos de consumidores que aportan, periódicamente, sumas de dinero para constituir un fondo común administrado por un tercero, destinado a la adquisición de determinados bienes y servicios, por lo que se establece que la formación de los grupos se realice previa notificación a la Secretaría de Economía, con excepción de los sistemas de financiamiento a bienes inmuebles cuyo caso corresponde su autorización a la Secretaría de Hacienda Crédito Público.

En relación a las operaciones a crédito, esta nueva legislación pretendió limitar el manejo de créditos por parte del proveedor evitando la fijación de tasas máximas de interés y tasas utilizadas para determinar las reglas de ajuste de la misma

forma, en las operaciones con inmuebles esta ley obliga al proveedor a establecer por escrito, el contrato y todos los actos jurídicos relacionados con el inmueble.

En materia de garantías, esta nueva ley (1992) obligaba al proveedor a hacer constar en pólizas claras, precisas y escritas en idioma español, las garantías otorgadas, especificando todas las condiciones para hacerlas efectivas. Se consagró el derecho de los consumidores de reparación y mantenimiento gratuito de los bienes que hayan sufrido reparaciones anteriormente o presentes deficiencias imputables al proveedor, estableciendo plazos respectivos para la devolución, la vigencia de la garantía y el cambio de mercancías.

Asimismo, en esta ley se establece un capítulo relativo a los contratos de adhesión, determinando que la hoy Secretaría de Economía designaría los contratos que debían ser registrados ante la Procuraduría Federal del Consumidor, para evitar cláusulas abusivas y violaciones a dicha ley. Con esto se pretendía contribuir a la existencia de relaciones de consumo más equitativas.

La nueva Ley Federal de Protección al Consumidor establece el derecho del consumidor a solicitar la devolución de los pagos hechos, en exceso, de los precios máximos establecidos al adquirir bienes o contratar servicios, haciendo responsable al proveedor de los daños y perjuicios que ocasione en virtud del incumplimiento a lo establecido por la ley mencionada, independientemente del derecho del consumidor para recurrir a otras vías.

En relación a la vigilancia e inspección, se le atribuye a la Procuraduría la facultad para llevar a cabo labores de vigilancia y prácticas de visitas de inspección, con la finalidad de comprobar la aplicación y cumplimiento de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Como punto de gran importancia para este trabajo, esta ley, de forma sistematizada y ordenada, establece un capítulo relativo a los procedimientos que se seguirían ante la Procuraduría Federal del Consumidor, dividiendo en cuatro secciones este capítulo: disposiciones comunes, procedimiento conciliatorio, procedimiento arbitral, y procedimiento por infracciones a la Ley.

En la primer sección se establece que las reclamaciones que recibiera la Procuraduría no requerirán de formalidad alguna, sin embargo, se podrían rechazar las reclamaciones que fueran notoriamente improcedentes, aunado a que, éstas interrumpían el término para la prescripción de las acciones del orden civil o mercantil.

Esta nueva ley propone una audiencia conciliatoria a fin de avenir los intereses de las partes, en donde la Procuraduría propusiera soluciones y convenios, procurando los derechos de los consumidores. Este tema se desarrollará a fondo, en el capítulo tercero.

Asimismo, se señala que la Procuraduría, para resolver las controversias que se planteen, podía actuar como árbitro cuando los interesados la designaran, sin necesidad de reclamación o procedimiento conciliatorio previo. Finalmente, se establecía que la Procuraduría puede actuar en contra de los proveedores siempre que se presuma la existencia de conductas violatorias a la Ley, mediante el procedimiento de infracciones a la Ley.

En relación al tema de las sanciones, esta nueva ley contempla dos criterios para la imposición de estas, la capacidad económica del infractor y la gravedad de la infracción, buscando la equidad en las relaciones de consumo, Asimismo, da la posibilidad de dejar sin efectos, condonar, reducir o conmutar las sanciones que la Procuraduría hubiere impuesto. Finalmente, esta legislación señala que, cuando un proveedor viole de manera grave y reiterada la ley, la Procuraduría podrá solicitar a las autoridades competentes la cancelación, revocación o que se deje sin efectos toda concesión, licencia, permiso o autorización respectiva, con la finalidad de contribuir en la prevención de conductas nocivas. Asimismo, señala los recursos procedentes en contra de las resoluciones emitidas por la Procuraduría Federal del Consumidor.

Una vez aprobada y puesta en vigor esta ley, sufrió varias reformas. La primera, el 21 de julio de 1993, reformándose el apartado relativo a la compraventa sobre propiedad inmobiliaria, denominado Capítulo VIII, “De las operaciones con

inmuebles”, sujetando a tal ordenamiento a los proveedores que fueran fraccionarios o constructores de viviendas destinadas a casa habitación para venta al público o su comercialización en el sistema denominado “Prestación de servicios de tiempo compartido”, previsto en los artículos 64 y 65.

Asimismo, se modifican diversos numerales del Código Civil y del Código de Procedimientos Civiles, ambos del Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, a fin de plantear un nuevo esquema local en materia de arrendamiento, denominado Ley Inquilinaria, entrando en vigor hasta el 19 de octubre de 1999, por lo que el conocimiento de controversias en materia de arrendamiento siguió bajo la competencia de la Procuraduría Federal del Consumidor, conjuntamente con los órganos jurisdiccionales competentes.

La segunda reforma se da el 5 de agosto de 1994, en la que se estableció que las personas discapacitadas no debían recibir trato distinto de otros consumidores, cero discriminaciones. Esta reforma incorporó la obligación del proveedor de dar trato igualitario a todas las personas. En su artículo segundo transitorio se determinó que, a partir de la expedición de la norma oficial mexicana que regulara las facilidades, establecimientos, adecuaciones o modificaciones de los dispositivos necesarios para que las personas con discapacidades pudieran utilizar bienes y servicios ofrecidos por el proveedor, éstos tendrían tres años para cumplimentar las mismas, antes de que la autoridad pudiera aplicar sanciones.

En la reforma del 23 de mayo 1996, se excluye a la Procuraduría Federal del Consumidor, de sus atribuciones en ciertos servicios del orden financiero tales como las sociedades crediticias y bancarias. Dentro de ellas se exceptuó el Sistema de Ahorro para el Retiro y los servicios médicos profesionales estos últimos con la creación de la CONAMED, son los competentes de atender las reclamaciones de tal naturaleza, salvo cuando la controversia se refiere al monto de los honorarios profesionales, lo que hasta la fecha sigue bajo la atribución de la Procuraduría Federal del Consumidor.

A partir de 19 de octubre de 1998, las reformas de los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles del Distrito Federal excluyeron la competencia de la Procuraduría Federal del Consumidor, de conocer lo referente a controversias de arrendamiento inmobiliario destinado a casa habitación, atribuyendo tal competencia en favor de diversa institución del ámbito local del Distrito Federal. La razón subyacente estriba en que la facultad de expedir leyes para regular la propiedad privada, mueble e inmueble, es del ámbito local, en congruencia con un sistema de doble jurisdicción garantizado por el artículo 124 Constitucional, el cual previene que las facultades que no estén expresamente concedidas a los funcionarios federales se entenderán reservadas a las de los estados.<sup>7</sup>

Sin embargo, dos razones justificaban la intervención de la Procuraduría Federal del Consumidor en la materia, aparentemente en contradicción con el artículo 121 Constitucional y al principio general de derecho que consagra que las cosas se rigen por la ley del lugar de su ubicación. El Congreso Federal legislaba en el ámbito del Distrito Federal ante la carencia de poder legislativo local, constituido hasta su conversión en entidad federativa ahora a cargo de la Asamblea Legislativa mediante reforma Constitucional al artículo 122, de fecha 22 de agosto de 1996, por lo cual, el artículo 2 del Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975, adicionado en el 7 de febrero de 1985, establecía: “la presente ley es de aplicación local en el Distrito Federal en materia de protección al inquilino en arrendamientos para habitación”.

Asimismo, en materia inmobiliaria se sustentaba en la naturaleza facultativa del procedimiento arbitral, en el cual las partes voluntariamente deciden si someten su controversia al ámbito competencial de la Institución.

Es hasta el año de 1989 que se crea la Procuraduría Social del Distrito Federal, transfiriéndosele la competencia de defensa de los intereses de los particulares frente a los actos de gobierno, así como de formular recomendaciones y mejorar la atención brindada por la administración local. De igual manera, procurar el

---

<sup>7</sup>Salgado Ledesma, Eréndira. *Defensa de Usuarios y Consumidores*. Editorial Porrúa, Primera edición, México 2007, p. 239.

cumplimiento de la Ley de Condóminos para el Distrito Federal. Finalmente, en 1993 se le confiere la facultad de conciliar conflictos condominales.

Durante el año 2000, se presentaron dos reformas a esta ley, la primera el 29 de mayo, la cual regula los derechos de los consumidores al realizar transacciones por medios electrónicos, ópticos o con el uso de cualquier otra tecnología, y el 5 de junio la segunda reforma, la cual, se dedicó a legislar más a fondo lo relacionado con los contratos de adhesión.

Esta primera reforma, vinculada con el comercio electrónico, formó parte de una serie de reformas realizadas, también, al Código Civil Federal, Código Federal de Procedimientos Civiles y al Código de Comercio, con la finalidad de introducir los avances tecnológicos en la celebración de operaciones mercantiles.

Estas disposiciones establecieron como principio básico de las relaciones de consumo, la efectiva protección a consumidores en las transacciones efectuadas con medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología y la adecuada utilización de los datos aportados, por lo que se reformó el artículo 128, en su párrafo primero y se adicionaron el capítulo VII bis, integrado con el artículo 76 bis, así como las fracciones VIII, al artículo 1 y IX bis, al artículo 24.

Asimismo, en estas reformas se otorga a la Procuraduría Federal del Consumidor y a la Secretaría de Economía, la atribución de promover, formular y difundir, el uso de códigos de ética por parte de los proveedores obligándolos a incorporar principios previstos en la Ley Federal de Protección al Consumidor respecto de las transacciones que celebren cuando utilicen avances tecnológicos.<sup>8</sup>

Estos son algunos de los puntos que debían considerar los proveedores al momento de realizar sus transacciones:

- Proporcionar, antes de celebrar la transacción, su domicilio físico, número telefónico y medios a los que puede acudir el consumidor para presentarle reclamaciones o solicitarle aclaraciones;

---

<sup>8</sup> Salgado Ledesma, Eréndira. *Defensa de Usuarios y Consumidores*. Editorial Porrúa, Primera edición, México 2007, pp. 242 y 243.

- El cumplimiento de las disposiciones relativas a la información y publicidad de los bienes y servicios ofrecidos.
- El derecho del consumidor para conocer la información sobre términos, condiciones, costos y cargos adicionales y forma de pago de los bienes y servicios.
- La confidencialidad que debe observarse respecto de los datos e información que le fueron aportados, los que no podrán difundir o transmitir a personas ajenas, salvo con la autorización expresa del consumidor o por requerimiento de autoridad competente.

En 2002 institucionalmente se denominaron “Nueva Ley”, a las reformas realizadas a la Ley Federal de Protección al Consumidor, con la finalidad de diferenciarlas de las leyes de 1975 y 1992.

Estas reformas ampliaron el rango de protección a la salud del consumidor por sufrir algún riesgo motivado de las prácticas en el abastecimiento, uso o consumo de un bien.

Asimismo, estas reformas regulan conductas que atentan directa o indirectamente contra los derechos fundamentales regulados en el artículo 28 Constitucional, tales como:

- Las relacionadas con bienes, productos o servicios que por la temporada o las circunstancias especiales del mercado que afecten los derechos de un grupo de consumidores.
- Aprovechando la escasez, lejanía o dificultad en el abastecimiento de un bien o en la prestación de un servicio.
- 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 tarifas establecidos o registrados por la Secretaría o por cualquier otra autoridad competente.

De igual forma, se destacaba el derecho del consumidor a la reparación de daños sufridos por la compra o utilización de productos defectuosos o servicios insuficientes, incorporándose en el art 92 bis, la figura de la bonificación o compensación, la cual no debe ser menor al 20% del precio pagado por el consumidor, cuando el servicio sea deficiente, o no se proporcione por causas imputables por el proveedor sin perjuicio del pago de daños y perjuicios.

En esta nueva ley se buscó incorporar el concepto de cultura para el consumo estableciéndose, como atribución de la Procuraduría Federal del Consumidor, la formulación y realización de programas de educación para el consumo y la difusión y orientación respecto de las materias a que se refiere la misma ley.

También se procuró el derecho de los consumidores de recibir información adecuada, obligando a los proveedores a ser más claros en su publicidad, la cual debería ser veraz, comprobable y exenta de textos, diálogos, sonidos, imágenes, marcas, denominaciones de origen y otras descripciones que induzcan al error. De la misma forma, en relación a los planes y modalidades de comercialización, de los servicios que ofrezcan los proveedores, éstos deberán informar de las características, condiciones y costo total del mismo. Y en el caso contrario, a estos supuestos el proveedor, en lo posible, debía dar cumplimiento a lo ofrecido y a la reposición de los gastos necesarios que hubiere ocasionado por la información publicitada, sin perjuicio del pago de la bonificación o compensación.

Esta ley incorporo un artículo 7 bis, el cual obligaba al proveedor a exhibir, de manera visible, el monto total a pagar por los bienes, productos o servicios ofrecidos y debía informar debidamente y respetar los precios, tarifas, garantías, cantidades, calidades, medidas, intereses, cargos, términos, plazas, fechas, modalidades, reservaciones y demás condiciones conforme a las cuales se hubiera ofrecido, obligado o convenido del bien o servicio,

Existe otra reforma, la cual es de mayor trascendencia; se dió en el año 2004; a continuación se desarrollará.

### **2.2.3 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de Ley Federal de Protección al Consumidor (2004)**

En el año de 2004 se presentaron dos iniciativas: la primera, por el presidente de la República, Vicente Fox Quesada y, la segunda, por el diputado del Partido de la Revolución Democrática, Alfredo Hernández Raigosa. La iniciativa del Presidente de la República, trataba de una reforma integral de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en tanto que la iniciativa del Diputado del PRD, se concretó a dotar a la Procuraduría Federal de Consumidor de mayores elementos jurídicos que permitan aumentar y mejorar su eficacia en el ejercicio de sus atribuciones y pretendía realizar precisiones a la ley citada, estableciendo reglas explícitas de supletoriedad considerando que, en estos aspectos, es ambigua e incompleta.

La iniciativa presentada por el diputado del Partido de la Revolución Democrática, abordaba, entre otros, los siguientes temas:

- Protección al consumidor intermedio.
- Competencias de la Procuraduría Federal de Consumidor.
- Atribuciones de la Procuraduría Federal de Consumidor.
- Presentación de denuncias y reclamaciones.
- Medidas precautorias.
- Acciones de grupo.
- Publicidad e información.
- Autofinanciamiento.
- Problemática inmobiliaria.
- Procedimiento de verificación y vigilancia.
- Publicación de modelos de contratos de adhesión.
- Bonificación o compensación.
- Dictamen técnico título ejecutivo.
- Actualización de sanciones y medidas de apremio.
- Casos particulares graves para la imposición de sanciones
- Multas

En relación al dictamen técnico título ejecutivo, éste tenía el 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 Federal de Consumidor podrá emitir un dictamen técnico en el que se cuantificará la obligación contractual y que tendrá el carácter de título ejecutivo, dando la oportunidad, al consumidor, de hacer cumplir sus derechos ante una instancia judicial, sin dejar de lado el procedimiento de Infracciones a la Ley en la queja interpuesta por el consumidor afectado ante la Procuraduría Federal del Consumidor.

Es relevante para este trabajo de tesis, señalar las reformas que sufrieron los artículos 114, 114 bis, 114 ter, los cuales quedaron de la siguiente forma:

*“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. 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 sustanciación del procedimiento de conciliación a que se refiere el presente Capítulo, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.”.*

**“ARTÍCULO 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 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, 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.”*

**“ARTÍCULO 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.”.<sup>9</sup>*

De lo anterior se advierte que las reformas realizadas al artículo 114 y las adiciones de los artículos 114 bis y 114 ter, son las que inician el desarrollo de la figura jurídica del “dictamen” emitido por la Profeco en beneficio de los consumidores que presenten su queja ante cualquiera de las unidades administrativas de la misma y no lleguen a una conciliación con los proveedores.

Para el Licenciado Rodolfo García García, en su excelente obra “Tratado sobre derecho de protección al consumo”, estas iniciativas no fueron analizadas con la

---

<sup>9</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 4 de febrero de 2004.

debida profundidad por los legisladores, dándose un rápido proceso, en el cual, prácticamente no hubo debates, cuestionándose únicamente la ubicación del Subprocurador Jurídico de la Procuraduría Federal del Consumidor, en ese recinto, dándose reformas y adiciones innecesarias, sin haber sido analizados los principios y las causas del derecho de protección al consumidor.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup>García García, Rodolfo. *Tratado sobre Derecho de Protección al Consumidor.*, Editorial Porrúa. Primera Edición México 2005, p. 402.

## **CAPITULO II**

### **DERECHO COMPARADO EN RELACIÓN CON LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES.**

Los derechos del consumidor han sido reconocidos a partir de la segunda mitad del siglo XX,. Anterior a esta regulación, los contratos celebrados entre consumidores y proveedores se realizaban conforme al Código de Comercio y el Código Civil; por lo tanto, se basaban en el principio de autonomía de la voluntad de las partes.

Es, por lo anterior, que existieron diversos movimientos de consumidores, en los cuales su principal reclamación era una regulación sobre cuestiones de consumo. Estos movimientos se originaron, principalmente, en Estados Unidos de América y fueron provocados por el aumento de los precios, los escritos de Upton Sinclair, así como ciertos escándalos relacionados con sustancias farmacéuticas. De este movimiento, en el año de 1906, nacen la Ley sobre Genuinidad de las sustancias alimenticias y Farmacéuticas y la Ley sobre Inspección de Carne. Finalmente en 1914 se crea la Comisión Federal para el Comercio.

La segunda protesta de los consumidores tuvo lugar en la década de los treinta, motivada por un aumento de los precios al consumidor en crisis económica; el escándalo de la sulfanilamida y la huelga de las amas de casa en Detroit, finalizando en las reformas a la Ley sobre la Genuinidad de las sustancias Alimenticias y Farmacéuticas, ampliando los poderes normativos de la Comisión Federal para el Comercio, para combatir las actividades y las prácticas ilícitas o fraudulentas de los proveedores.

Finalmente, el tercer movimiento de los consumidores se inició a la mitad de los años sesenta, dando como resultado un número de circunstancias de las cuales resalta el contraste entre las prácticas habituales del comercio y los intereses a largo plazo de los consumidores.

Posteriormente, en marzo de 1962, el presidente de los Estados Unidos de América, propuso el derecho de ser informado como un derecho fundamental para los consumidores en la directiva que formuló el Consejo de Consulta de los Consumidores, el cual ha sido la base para muchas batallas en defensa de los consumidores.

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 Consumidores, reconociendo los siguientes cuatro derechos:<sup>11</sup>

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

2) Derecho a la reparación del daño que soporta el consumidor por la circulación de productos defectuosos o por la difusión de mensajes engañosos o erróneos. En este sentido, la carta señala que 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 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.

---

<sup>11</sup>Ovalle Favela, José. *Derechos del Consumidor*. Universidad Nacional Autónoma de México, México octubre del año 2000, Instituto de Investigaciones Jurídicas. pp. 78-85.

3) 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 calidades de los productos, sino, también, para identificar la identidad de los proveedores y para cualquier otro aspecto del producto, el cual deberá poder ser usado con toda seguridad y plena satisfacción por el consumidor.

4) 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 esas organizaciones cada país deberá instituir 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 todo los problemas de tutela de los consumidores, en cuanto a aplicar la ley y los reglamentos destinados a regular las operaciones de mercado desde la perspectiva de dicha tutela.

El 14 de abril de 1975, el Consejo de las Comunidades Europeas aprobó el programa preliminar de la Comunidad Económica Europea para una Política de Protección e Información a los Consumidores, en la cual se ordenan, de forma sistemática, las iniciativas para la protección de los consumidores; en este programa se reconocieron cinco puntos fundamentales para los derechos de los consumidores:

1. El derecho a la protección de la salud y la seguridad de los consumidores.
2. El derecho a la protección de los intereses económicos de los consumidores.
3. El derecho a la reparación de los daños.
4. El derecho a la información y a la educación de los consumidores.
5. El derecho a la representación.

Los anteriores derechos se confirman por un segundo programa de una Política de Protección e información de los consumidores adoptado por el Consejo de las Comunidades Europeas el 19 de mayo de 1981.

El 7 de febrero de 1992, se incorporaron los citados fundamentos jurídicos al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea sobre la Unión Europea firmado en Maastricht, Holanda.

Estos derechos fundamentales han sido la base para constituir el primer programa trianual de la Comunidad Económica Europea para la tutela de los intereses de los consumidores. El segundo programa trianual se dirigió a reforzar la información del consumidor y, así, se facilitó su acceso a la justicia y la composición de las controversias. Asimismo, se adaptaron los servicios financieros a las necesidades de los consumidores.

La Carta Europea fue el primer documento que reconoció los derechos de los consumidores; fue el modelo que guiaría a los ordenamientos de los países miembros de la Comunidad Económica Europea. Cada uno de los países miembros, en general, contaban con organismos de protección al consumidor, los cuales se pueden subdividir en tres grupos:

- Organizaciones financieramente independientes: Estas dependían, económicamente, de las aportaciones que realizaban sus integrantes, así como de los ingresos que se obtenían con la venta de sus estudios, estadísticas y todo material de investigación que realizaban las mismas organizaciones.
- Organizaciones parcialmente financiadas por el Estado: Estas organizaciones reciben ciertas cantidades del gobierno para su funcionamiento; estas cantidades pueden ser por un monto del 20% o hasta del 80%, dependiendo del país.

- Organizaciones totalmente financiadas por el Estado: Son aquellas en las que el gobierno aporta todo el capital para su funcionamiento.

La comunidad europea agrupaba a diversas organizaciones que protegían y representaban los intereses de los consumidores, las cuales contribuyeron a la creación de diversas reglamentaciones

Por otro lado, la Organización de las Naciones Unidas, aprobó, el 16 de abril de 1985, una resolución que establecen las Directrices para la Protección al Consumidor, en donde se instituyen las bases sobre las cuales los Estados miembros deben desarrollar sus políticas y leyes de protección al consumidor. Estas directrices contemplan seis derechos fundamentales de los consumidores, y son las siguientes:

1. La protección de los consumidores frente a los riesgos para su salud y su seguridad.
2. La promoción y protección de los interés económicos de los consumidores.
3. El acceso de los consumidores a una información adecuada que les permita hacer elecciones fundadas conforme a los deseos y necesidades de cada cual.
4. La educación del consumidor. Los gobiernos deben estimular la formulación de programas generales de educación e información del consumidor.
5. La posibilidad de compensación efectiva al consumidor. Es el derecho a la reparación de daños y perjuicios. Los gobiernos deben establecer o mantener medidas jurídicas y/o administrativas para permitir que los consumidores obtengan compensación mediante procedimientos oficiales o extraoficiales que sean rápidos, justos, poco costosos y accesibles.
6. La libertad de constituir grupos u otras organizaciones de consumidores y la oportunidad para esas organizaciones de hacer oír sus opiniones en los procesos de adopción de decisiones que les afecten.

El Doctor Ovalle Favela, en su obra Derecho del Consumidor, puntualiza lo siguiente:

*“Una comparación entre los cinco derechos fundamentales del consumidor reconocidos en forma explícita en el Programa Preliminar de la Comunidad Económica Europea, del 14 de abril de 1975, y los seis derechos que en forma implícita enuncian las Directrices de la ONU, del 16 de abril de 1985, lleva a la conclusión evidente de que ambos documentos reconocen exactamente los mismos derechos, con la única variante de que las Directrices señalan por separado el derecho a la información y el derecho a la educación, aunque los regulan conjuntamente. La clara influencia del programa preliminar sobre las Directrices se advierte con mayor intensidad en la reglamentación de cada uno de estos derechos.”<sup>12</sup>*

En las siguientes páginas se desarrollarán las principales características del derecho en protección a los consumidores de los siguientes países: Brasil, Argentina y España.

## **1.- Brasil.**

La Constitución Brasileña, mostrando la influencia de la Constitución Portuguesa de 1976, cuenta con un Título denominado “De los Derechos y Garantías Fundamentales”, Capítulo “De los Derechos y Deberes Individuales y Colectivos”, consagrando el derecho a la igualdad y su garantía, para lo cual elabora una lista sobre los términos mediante los cuales garantizará éste y otros derechos.

Para el caso que nos ocupa y en relación a los Derechos de los Consumidores, es de gran relevancia el artículo 51, ya que da la pauta para la tutela de estos derechos, señalando lo siguiente:

*Artículo 51. Todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, garantizándose a los brasileños y a los extranjeros residentes en el País la*

---

<sup>12</sup>Ovalle Favela, José. *Derechos del Consumidor*. Universidad Nacional Autónoma de México, México octubre del año 2000, Instituto de Investigaciones Jurídicas. p. 17.

*inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la propiedad, en los siguientes términos:*

*(...)*

*XXXII. El Estado promoverá, en la forma de la ley, la defensa del consumidor.*

*(...)*<sup>13</sup>

Determinando en su artículo 24, fracción VII, que le Compete a la Unión, a los Estados y al Distrito Federal legislar concurrentemente sobre, la responsabilidad por daños al medio ambiente, al consumidor, a los bienes y derechos de valor artístico, estético, histórico, turístico y paisajístico.

Por otro lado, en la Sección II: “De las limitaciones del Poder de Tributario”, se señala lo siguiente:

**Artículo 150.** *Sin perjuicio de otras garantías aseguradas al contribuyente, está prohibido a la Unión, a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios:*

*(...)*

*VI. Establecer impuestos sobre:*

*(...)*

*51. La ley establecerá medidas para que los consumidores sean informados acerca de los impuestos que incidan en mercancías y servicios.*

**Artículo 155.** *Es competencia de los Estados y del Distrito Federal establecer:*

*(...)*

*VII. En relación a las operaciones y prestaciones que destinen bienes y servicios a un consumidor final localizado en otro Estado, se adoptará:*

*a) La alícuota interestatal cuando el destinatario fuese contribuyente del impuesto;*

*b) La alícuota interna, cuando el destinatario no fuese contribuyente de él;*

*VIII. En las hipótesis del apartado a del inciso anterior, cabrá al Estado de localización del destinatario, el impuesto correspondiente a la diferencia entre la alícuota interna y la interestatal;*

**Artículo 170.** *El orden económico, fundado en la valoración del trabajo humano y en la libre iniciativa, tiene por fin asegurar a todos una existencia digna, de acuerdo con los dictados de la Justicia Social, observando los siguientes principios:*

---

<sup>13</sup>Constitución de la República Federativa del Brasil.

- I. Soberanía nacional;*
- II. Propiedad privada;*
- III. Función social de la propiedad;*
- IV. Libre concurrencia;*
- V. Defensa del consumidor;*
- VI. Defensa del medio ambiente;*
- VII. Reducción de las desigualdades regionales y sociales;*
- VIII. Busca del pleno empleo;*
- IX. Tratamiento favorable para las empresas brasileñas de capital nacional de pequeño porte.*<sup>14</sup>

Derivado de lo anterior, en Brasil los Derechos del Consumidor tienen las siguientes características:

- a) Se encuentran incorporados a la Constitución nacional;
- b) Se integran en el catálogo de los denominados derechos fundamentales;
- c) Constituyen uno de los principios básicos del orden económico de ese país, tendente a la realización de la justicia social;
- d) Legitiman al Estado para intervenir, regulando y controlando las relaciones de consumo;
- e) Delegan en la Ley, la defensa inmediata del consumidor.

Brasil es uno de los países que posee Código de Defensa del Consumidor, aprobado por la Ley N1 8078, del 11 de septiembre de 1990, y reglamentado por el Decreto N1 2181, de 20.III.1997.

Es de gran relevancia destacar que la Ley Federal de protección al Consumidor mexicana del 22 de diciembre del año 1992, tomó como base el artículo 6, del Código brasileño, pero sustituye la expresión derechos básicos por la de principios básicos. Esta ley recopila los derechos fundamentales señalados en el Programa Preliminar de 1975 y en las Directrices de 1985, así como los derechos básicos

---

<sup>14</sup>Idem.

reconocidos en el Código Brasileño, los cuales se enunciarán posteriormente en este apartado.

El Código de Defensa del Consumidor de Brasil, es el conjunto de reglas y principios jurídicos enfocados a procurar el equilibrio de las relaciones de consumo; este se encuentra estructurado por una lógica económica normativa, en función de un principio Constitucional, que pretende asegurar a todos los ciudadanos de ese país una existencia digna, conforme a los dictámenes de una justicia social.

El Código citado tiene como propósito fundamental establecer una política nacional en las relaciones de consumo, de conformidad con su artículo 4, con lo que se pretende imprimir ciertas características a esas relaciones, a fin de que el consumidor resulte protegido, sin desvirtuar el desenvolvimiento del mercado, sino con el propósito de introducir ciertos patrones a la relación de consumo a fin de implantar un mayor equilibrio entre consumidores y proveedores.

Para el Código de Defensa del Consumidor de Brasil, la relación de consumo está consagrada como objeto de su política nacional de protección en un amplio espectro, que va desde atender a sus necesidades respecto de su dignidad, protección de su salud, seguridad e intereses económicos, hasta mejorar su calidad de vida.

Este código, en su artículo 4, extiende su política sobre las relaciones de consumo con el objeto de atender las necesidades de los consumidores, sobre los siguientes puntos:

- Dignidad.
- Salud.
- Seguridad.
- Protección a los intereses económicos.

- Mejora al nivel de vida.
- Transparencia y armonía en las relaciones de consumo.

Asimismo, en su artículo 6, se reconoce como derechos básicos del consumidor los siguientes:

- El derecho a la protección de la salud, la protección a la vida y la seguridad.
- El derecho a la educación.
- El derecho a la información.
- El derecho a la prevención y reparación de los daños.

Aunque en el Código Brasileño no se reconozca, de manera expresa, el derecho a la protección de los intereses económicos de los consumidores, sí prevé manifestaciones específicas de ese derecho, al establecerse el derecho a la protección contra la publicidad engañosa y abusiva, métodos comerciales coercitivos, desleales y contra cláusulas abusivas, impuestas en el abastecimiento de productos y servicios, así como el derecho a la modificación de las cláusulas que establezcan prestaciones desproporcionales a causa de hechos supervinientes que las hagan excesivamente onerosas.

El Código Brasileño agrega, como derechos básicos, el derecho a los consumidores al acceso a los órganos jurisdiccionales y administrativos, con el objeto de prevenir o reparar los daños patrimoniales y morales, individuales, colectivos o difusos, asegurando la protección jurídica, administrativa y técnica a los necesitados, así como la facilitación de la defensa de sus derechos, inclusive mediante la inversión de la carga de la prueba a su favor, cuando, a criterio del juez, fue verosímil la alegación o fuere suficiente, según las reglas ordinarias de la experiencia. También establece el derecho básico a la adecuada y eficaz presentación de los servicios públicos, en general.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Ovalle Favela, José. *Derechos del Consumidor*. Cámara de Diputados. LVIII Legislatura Universidad Nacional Autónoma de México. 2001. pp. 7 y 18.

La Ley Brasileña extiende su protección a las prácticas comerciales, las cuales, si no estimara que pudieran ser contenidas dentro de las relaciones de consumo, no podrán ser tomadas en consideración, tales como condicionar el ofrecimiento de un producto o servicio al ofrecimiento de otro, sin justa causa, a límites cuantitativos, como el de equiparar a muestra gratis el enviar o entregar al consumidor, sin solicitud previa, cualquier producto o prestación de servicio, hacer comentarios despreciativos, referentes a lo practicado por el consumidor en el ejercicio de sus derechos, o colocar en el mercado del consumo cualquier producto o servicio en desacuerdo con las normas dictadas por los organismos oficiales. Lo anterior, de conformidad con su artículo 39.

Finalmente, la acción gubernamental para la protección del consumidor, se realiza en forma directa o indirecta. En el primer caso, el poder público se organiza para atender a los interesados al dar sustentación a las actividades fiscalizadoras conducentes, a sanciones administrativas y penas civiles; en el segundo estimula creación de asociaciones de consumidores.<sup>16</sup>

## **2.- Argentina**

En materia de protección a los consumidores cuenta con la Ley de Defensa del Consumidor Argentina 24.240, la cual emana del artículo 42 de la Constitución Nacional, el cual establece, expresamente, la protección del consumidor y usuario en la relación de consumo, rigiendo el principio protectorio a los consumidores y usuarios, ya que su norma Constitucional integra la normativa de la materia haciéndolo a niveles fundamentales.

Esta ley comprende el derecho de asociación, de la educación para el consumo, de las funciones del estado en cuanto a las políticas de defensa del consumidor.

---

<sup>16</sup> Juan Rinesi, Antonio. *Relación de Consumo y Derechos del Consumidor*. Editorial Astrea, Buenos Aires. 2006. pp.452.

Asimismo, establece las prescripciones en materia de regulación contractual. Finalmente, otorga gran importancia al tratamiento del acceso a la justicia, entendida en sentido amplio, a través de la creación de procedimientos administrativos, tales como el procedimiento arbitral especial, las conciliaciones en sede de las asociaciones de los consumidores y prescripciones en torno al acceso a la jurisdicción.

Esta legislación reviste carácter esencialmente preventivo, protector y reparador, y regula las relaciones de consumo en lo individual y, también, de forma colectiva. A continuación se desglosará cada una de estas características.

- Preventivas

A diferencia de la norma de derecho privado tradicional, donde la norma parte del daño que ya se ha producido, esta legislación crea normas regulatorias en materia preventiva. Un ejemplo de ello es su artículo 4, que contempla el derecho a la información, contribuyendo a la prevención de daños y conflictos, asimismo, los artículos 5 y 6, contienen previsiones sobre la seguridad de los productos y servicios comercializados, a su vez, el artículo 52 establece la posibilidad de accionar en caso de amenaza a los intereses de los consumidores. Finalmente, el artículo 55 legitima a las asociaciones de consumidores para iniciar acciones en este sentido.

- Protectoras

En cuanto a la normatividad protectora su fundamentación se encuentra basada en la situación de inferioridad que revisten los consumidores frente a los proveedores, básicamente consecuencia de la diferencia de información sobre el objeto de la contratación y de poder negociar.

Algunos ejemplos de estas disposiciones protectoras son el artículo 11 de las garantías de cosas muebles no consumibles. También el artículo 18, que habla de los vicios redhibitorios, en su artículo 32, se regula las ventas domiciliadas; en su

artículo 35 prohíbe determinados mecanismos de ventas; en los artículos 37 a 39, regula lo referente a las cláusulas abusivas, los contratos de adhesión y contratos tipo. Finalmente, en su artículo 40, consagra la responsabilidad objetiva y solidaria contribuyendo a posibilitar el efectivo resarcimiento.

- Reparadoras

Esta característica se encuentra contemplada, esencialmente, en el artículo 10 bis, que contempla las facultades del consumidor frente al incumplimiento de la obligación.

Es importante destacar que la Ley de Defensa al Consumidor Argentina, publicada el 15 de octubre de 1993, denota una pálida protección de éste, al mencionar que tiene por objeto la defensa de los consumidores y usuarios cuando contraten a título oneroso, para su consumo final o beneficio propio o de su grupo familiar o social: a) la adquisición o localización de cosas muebles; b) la prestación de servicios, y c) la adquisición de bienes inmuebles destinados a vivienda, incluso los lotes de terreno adquiridos con el mismo fin, cuando la oferta fuera pública y dirigida a personas determinadas. Ahora bien, , los derechos del consumidor que hace a su real defensa recién reciben un fuerte apoyo con la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994, la cual dispone nuevos derechos expresados en su artículo 42.

Esta ley, a groso modo, contiene la protección y regulación de los siguientes derechos de los consumidores:

- En las relaciones de consumo a la protección de los derechos que de ésta se derivan, aún trato equitativo y digno referido a los acontecimientos previos a la constitución del vínculo contractual.
- Derecho a la no discriminación y a un medio ambiente sano.
- Derecho a una información adecuada y veraz que permita una sana elección en el procedimiento de adquisición de bienes y servicios.

- Derecho a constituir Asociaciones de Consumidores, que velen por los derechos de los mismos.
- Al dictado de los correspondientes marcos regulatorio, previendo la necesaria participación de las Asociaciones de Consumidores y de las provincias en los organismos de control y que se complementa con la garantía de audiencia pública.
- A la protección de sus intereses económicos considerados individual o colectivamente.
- Las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios están obligadas a informar, por escrito, sobre las condiciones del servicio que prestan.
- Derecho a la seguridad, mediante el suministro, en forma cierta y objetiva, de la información veraz, detallada y suficiente sobre las características esenciales de los productos, bienes y servicios contratados.
- A que las autoridades del estado lo provean de herramientas o mecanismo útiles innecesarios para la protección, prevención, defensa y resarcimiento de daños, en caso de que esos derechos sean vulnerados.
- A que los productos que adquieren los consumidores, estén identificados correctamente, es decir, que contengan en su rotulo, marca, origen, firma responsable, composición, cantidad, calidad, fecha de elaboración y vencimiento e instrucciones de uso.
- A poder ejercer, en forma efectiva, los derechos sustantivos que posee a través de las garantías o procedimientos que establezca el orden jurídico.
- Derecho de acceso a órganos imparciales encargados de la resolución de conflictos, debido asesoramiento, participación en instancias conciliatorias, procedimientos rápidos y eficaces, acceso a la justicia, participación en la toma de decisiones que lo afecten a través del procedimiento de audiencia pública, etc.
- A que se le entregue, siempre, comprobantes de las operaciones que realice, ya que los necesitará en caso de denuncia o reclamo.
- Derechos de acceso al consumo, a la protección de su salud.

- Al establecimiento de una tarifa justa, transparente y razonable y a la interpretación restrictiva de los derechos de los concesionarios de servicios públicos prestados en condiciones de exclusividad.
- A la eliminación de cláusulas nulas por abusivas y recomposición del contrato.
- A la interpretación más favorable al consumidor en caso de duda.

La ley 24.240, con un criterio subjetivo, categoriza al consumidor o usuario como la persona física o jurídica que contrata a título oneroso, para su consumo final o beneficio propio o de su grupo familiar o social, excluyendo de sus disposiciones a los consumidores o usuarios que adquieran, almacenen, utilicen o consuman bienes o servicios para integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación a terceros, a diferencia de nuestra Ley Federal de Protección al Consumidor la cual también vela por los derechos de los consumidores o usuarios que adquieran, almacenen, utilicen o consuman bienes o servicios para integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación a terceros.

Sin embargo, se amplía el ámbito de la Ley argentina en relación a señalar como proveedores a las personas físicas o jurídicas, de naturaleza pública o privada, que, en forma profesional, aún ocasionalmente, produzcan importen, distribuyan o comercialicen en cosas o presten servicios a consumidores o usuarios, extendiendo la protección a actos aislados.

El criterio objetivo de la Ley está referido al acto de consumo, el cual no alude a la persona física o jurídica, sino a la materia objeto de consumo o uso, este último puede estar referido a un bien que desaparece una vez que se utiliza, así como a un duradero; aún mueble o aún inmueble; a una prestación material o inmaterial; un contrato de derecho privado o un servicio público, siendo el acto de consumo incompatible, conceptualmente con el acto profesional, con el realizado con el propósito de que la cosa o el servicio se incorpore al circuito económico.

De lo anterior se concluye que el derecho del consumidor argentino se aplica más propiamente a las relaciones de consumo, la cual abarca no sólo el vínculo contractual entre empresas y consumidores, sino, también, sus antecedentes y consecuencias otorgando una visión más amplia de la interacción existente en dicho ámbito, afirmando que la relación de consumo no toma como base el acto de contratar sino el de consumir, que es un hecho jurídico y, además, señala que, al contemplar como sujetos activos a los consumidores y usuarios, les ha otorgado los derechos fundamentales ahí reconocidos.

### **3.-España**

El estado Español adopta, en su Constituyente, Principios Sociales, los cuales consisten en asumir los siguientes postulados:

- a) Que es función de Estado conseguir la satisfacción generalizada de las necesidades básicas y eliminar o allanar los obstáculos que impiden la efectividad de la igualdad.
- b) Que los ciudadanos tienen derecho a un mínimo vital, como exigencia de su dignidad, en función de sus necesidades personales y familiares, de cuya efectividad han de cuidar los poderes públicos mediante las correspondientes medidas legislativas y administrativas.
- c) Que el Estado ha de velar por las personas y grupos que transitoriamente, o permanentemente, están en situación de inferioridad vital por causas que son ajenas a su voluntad, como la minusvalidez, la ansiedad, el desempleo etc.

- d) Que también es función del Estado procurar la mejor utilización de los bienes y servicios que los ciudadanos no pueden gestionar por sí mismos.<sup>17</sup>

Lo anterior es precisado en el Capítulo III del Título I, de la Constitución Política Española denominado “De los Principios Rectores de la Política Social y Económica”, agrupándose los postulados anteriores en atención a la finalidad que persiguen y a los bienes que promueven o protegen, existiendo de tal forma, las **“Normas Relativas a la Protección de los Ciudadanos como Consumidores y Usuarios”**.

La protección a los derechos de los consumidores en España, deriva de un mandato Constitucional consagrado en el artículo 51 de la Constitución Española de 1978, la cual ordena a los poderes públicos que garanticen la defensa de los consumidores y usuarios, protejan la seguridad, salud e intereses económicos de los mismos, promuevan la información y educación de consumidores y usuarios, tomen en consideración a las organizaciones de consumidores y usuarios en las cuestiones que les afecten.

De esta forma la protección del consumidor, además de ser un principio rector de esta política social y económica, constituye un principio general del derecho, que se enmarca, a su vez, dentro de dos principios Constitucionales básicos:

- El principio de libertad de empresa en el marco de la economía de mercado.
- El principio de libertad de circulación y establecimiento de personas y de libre circulación de bienes.

En España la primera legislación promulgada en defensa de los derechos de los consumidores y usuarios, fue la Ley 26 de 19 de julio de 1984, la cual estableció un marco jurídico para la protección a los consumidores, abarcando garantías y

---

<sup>17</sup> Balaguer Callejón, Francis (Coordinador), Gregorio Cámara Villar, Juan Fernando López Aguilar, María Luisa Balaguer Callejón, José Antonio Mortilla Montes. *Manual de Derechos Constitucionales. Tomo II*. Editorial Tecnos, España. pp.322 y 323.

responsabilidades con derecho a la indemnización a los usuarios por parte de los productores y proveedores de productos y servicios. Esta ley tiene el carácter de estatal, la cual se ha adaptado a la normatividad comunitaria, complementándose con la existencia de una abundante normatividad autónoma.

En la actualidad, todas las comunidades autónomas, excepto Navarra, La Rioja, Ceuta y Melilla, han promulgado leyes de protección de consumidores y usuarios.

Estas son las siguientes comunidades que cuentan con sus propias leyes de protección al consumidor:

- Andalucía: Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios.
- Aragón: Ley 8/1997, de 30 de octubre, del Estatuto del Consumidor y Usuario.
- Asturias: Ley 11/2002, de 2 de diciembre, de los Consumidores y Usuarios.
- Canarias: Ley 3/2003, de 12 de febrero, del estatuto de los Consumidores y Usuarios.
- Cantabria: Ley 6/1998, de 15 de mayo, del Estatuto del Consumidor y Usuarios.
- Castilla y León: Ley 11/1998, de 5 de diciembre, de Defensa de los Consumidores y Usuarios.
- Castilla-La Mancha: Ley 3/1995, de 9 de marzo, del Estatuto del Consumidor.
- Cataluña: Ley 1/1990, de 8 de enero, de Disciplina del Mercado y Defensa de los Consumidores y Usuarios, y ley 3/1993, de 5 de marzo, del Estatuto del Consumidor.
- Extremadura: Ley 6/2001, de 24 de mayo, del Estatuto de los Consumidores.
- Galicia: Ley 12/1984, de 28 de diciembre, del Estatuto del consumidor y Usuario.

- Islas Baleares: Ley 1/1998, de 10 de marzo, del estatuto de los Consumidores y Usuarios.
- Madrid: Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores.
- Murcia: Ley 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios.
- País Vasco: Ley 6/2003, de 22 de diciembre, del Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarías.
- Comunidad Valenciana: Ley 2/1987, de 9 de abril, del Estatuto de Consumidores y Usuarios.<sup>18</sup>

Para esta legislación, son derechos básicos de los consumidores y usuarios, el derecho a la protección de su salud, seguridad, intereses económicos y sociales, el derecho a una información correcta, el derecho a la educación y formación, el derecho a la representación, consulta y participación, el derecho a la protección en situaciones de inferioridad y, finalmente, el derecho a la reparación de daños y perjuicios.

- Derecho a la protección de la salud y a la seguridad.

Esto es, que los bienes y servicios destinados a los consumidores y usuarios, deben presentarse de forma que no exista peligro para su salud y seguridad, y si tales productos son peligrosos, deben ser retirados del mercado lo antes posible a través de procedimientos rápidos y sencillos. Por ello, el Estado, a través del órgano competente, velará por la seguridad, calidad y salubridad de los bienes y servicios ofertados en el mercado.

- Derecho a una información correcta.

El comprador de bienes y servicios tiene derecho a disponer de una información adecuada que le permita: conocer sus características esenciales, realizar una

---

<sup>18</sup> Pereña Pinedo, Ignacio, David Mellado Ramírez, Ruth Doral Inclán, Matilda García Duarte. *Conoce tus derechos. Los derechos de los consumidores*. Editorial, Boletín Oficial de Estado, Madrid, 2005, pp. 12-19.

elección racional, utilizarlos con toda seguridad y reivindicar la reparación de los eventuales daños causados por los mismos.

- Derecho a la educación y formación.

En materia de consumo, es un derecho esencial para poder actuar en el mercado conociendo los derechos y responsabilidades de los consumidores y usuarios.

- Derecho a la representación, consulta y participación.

Los consumidores y usuarios tienen derecho a constituir organizaciones para la defensa de sus intereses, debiendo ser consultadas y oídas en aquellos temas que puedan afectarles.

- Derecho a la protección en situaciones de inferioridad.

El consumidor tiene derecho a la protección jurídica de sus derechos. Los poderes públicos competentes en materia de consumo adaptarán las medidas necesarias para equilibrar las situaciones de inferioridad, subordinación o indefensión en que pueda encontrarse el consumidor o usuario.

- Derecho a la reparación de daños y perjuicios.

El consumidor tiene derecho a la justa reparación de los daños y perjuicios demostrados que hayan sido causados por la compra o utilización de productos defectuosos o servicios insuficientes, a través de procedimientos rápidos, eficaces y pocos costosos.

Los derechos enumerados anteriormente son irrenunciables. La renuncia previa a cualquiera de los derechos que esta Ley reconoce a los consumidores y usuarios en la adquisición o utilización de bienes y servicios, es nula.

### CAPITULO III

## LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR COMO DEFENSORA DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES.

### **1. Atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor.**

La Procuraduría Federal del Consumidor es el organismo encargado de promover y proteger los derechos de los consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores, señalando el artículo 20 de la Ley Federal de Protección al Consumidor que ésta tiene el carácter de organismo descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y régimen jurídico para el desempeño de sus funciones.

Ahora bien, como ya se desarrolló en los capítulos que anteceden, esta Procuraduría se crea mediante un acto formal y materialmente legislativo del Congreso General, con la promulgación de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la cual fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 90 de la Constitución, 1 y 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federa y 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, los organismos descentralizados forman parte de la administración pública federal descentralizada. <sup>19</sup>

A estos organismos se les denomina paraestatales porque actúan con personalidad diversa de la del Estado (al lado o al margen de); organizándose bajo un régimen jurídico distinto al de los órganos de la administración pública centralizada, quedando sujetos al control estatal, debido a su carácter de entes auxiliares del poder ejecutivo.

---

<sup>19</sup> Salgado Ledesma, Eréndira. *Defensa de Usuarios y Consumidores*. Editorial Porrúa, Primera edición, México 2007, p. 291.

Es, por lo anterior, y derivado de su naturaleza, que la Procuraduría Federal del Consumidor responde, en su estructura, al esquema de los organismos descentralizados justificando su existencia al realizar la función administrativa de carácter especializado, que le fue encomendado para el eficaz desarrollo de sus actividades. Es por ello que la Procuraduría Federal del Consumidor es organismo descentralizado por servicio sectorizado a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en la actualidad, Secretaría de Economía.<sup>20</sup>

Sus funciones son las de una autoridad administrativa encargada de la prestación de un servicio público vinculado con la satisfacción de una garantía social, con la finalidad de procurar la satisfacción de un interés general de la forma más rápida, idónea y eficaz; promueve y protege los derechos y cultura del consumidor y procura la equidad, certeza y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

A partir de la aprobación de la Ley Federal de Protección al Consumidor, es que se le da vida a la Procuraduría Federal del Consumidor, y se instala en la Ciudad de México la oficina central de ésta; posteriormente, se implementa un programa de desconcentración territorial, instaurando tres representaciones federales en las ciudades de Puebla, Monterrey y Guadalajara; después, se abre otra oficina en Tlaxcala.

En el año de 1982, la Procuraduría Federal del Consumidor ya contaba con 32 oficinas en las principales ciudades del país que atendían las demandas de los consumidores. Actualmente en la Ciudad de México radica la oficina central y se cuenta con cuatro Delegaciones distribuidas en toda la Ciudad, Delegación Sur, Delegación Norte, Delegación Oriente y Delegación Poniente. Finalmente, son 39 Delegaciones distribuidas en toda la República Mexicana encargadas de velar por los derechos de los consumidores.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Becerra Caletí, Adolfo. *La Protección de los Consumidores*. Ediciones Ecca. México 1989, p. 45.

<sup>21</sup> Revista del Consumidor correspondiente al mes de abril de 2012.

Ahora bien, para que la Procuraduría Federal del Consumidor pueda cumplir con el mandato constitucional de la protección a los derechos de los consumidores la Ley Federal de Protección al Consumidor le otorga las siguientes atribuciones:

*“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 las 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;*

*En el caso de servicios educativos proporcionados por particulares, deberá informar a las y los consumidores, la publicación señalada en el segundo párrafo del artículo 56 de la Ley General de Educación así como la aptitud del personal administrativo que labora en el plantel;*

*V. Formular y 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 o 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 formulación, difusión y uso de códigos de ética, por parte de 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;*

*IX Ter. Promover la coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales que corresponda, a fin de asegurar la protección efectiva al consumidor en contra de la información o publicidad engañosa o abusiva;*

*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 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 contratos 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 puedan ser constitutivos de delitos y que sean de su conocimiento y, ante las autoridades competentes, los actos que constituyan violaciones administrativas que afecten la integridad e intereses de las y los consumidores;

XVIII. Promover y apoyar la constitución de organizaciones 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;

XX Bis. En el caso de que en ejercicio de sus atribuciones identifique aumentos de precios, restricciones en la cantidad ofrecida o divisiones de mercados de bienes o servicios derivados de posibles prácticas monopólicas en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Competencia Económica, la Procuraduría, en representación de los consumidores, podrá presentar ante la Comisión Federal de Competencia la denuncia que corresponda;

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;

XXII.- Coadyuvar con las autoridades competentes para salvaguardar los derechos de la infancia, adultos mayores, personas con discapacidad e indígenas, y;

XIII.- Las demás que le confieran esta ley y otros ordenamientos.”

(Énfasis añadido)<sup>22</sup>

De las atribuciones que el citado artículo le confiere a la Procuraduría Federal del Consumidor, para este trabajo de tesis, las fracciones que nos interesan son las XI y XVI, las cuales señalan la atribución de celebrar convenios con proveedores y consumidores y sus organizaciones para el logro de los objetivos de la Ley Federal de Protección al Consumidor y la atribución de 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 la citada ley. Para el cumplimiento de las referidas atribuciones, la Institución desarrolla tres procedimientos administrativos en términos de su propia ley:

1. Conciliatorio
2. Arbitral
3. Infracciones y sanciones

En este sentido, Andrés Serra Rojas establece: que el procedimiento administrativo es el cauce formal de la serie de actos que se concreta a la actuación administrativa para la realización de un fin.<sup>23</sup> El Procedimiento administrativo es un conjunto de formalidades y datos que proceden y preparan el acto administrativo; es lo que constituye el procedimiento administrativo.

Los procedimientos administrativos previstos en la Ley Federal de Protección al Consumidor, están encaminados a la regulación de los conflictos y de las relaciones entre proveedores y consumidores, teniendo como fin la emisión de un acto de la misma naturaleza.

En el tema que nos alude, sólo se desarrollará el primer procedimiento, “el Conciliatorio”, en donde se ejerce una función materialmente jurisdiccional, que

---

<sup>22</sup> Ley Federal de Protección al Consumidor.

<sup>23</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, México 1981, p.271.

establece la participación de la Procuraduría en la solución de diferendos entre consumidores y proveedores.

## **2. Etapa Conciliatoria del procedimiento administrativo regulado por la Ley Federal de Protección al Consumidor.**

De conformidad con el artículo 99 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría puede recibir quejas y reclamaciones por conductas y omisiones que contravengan lo dispuesto en la ley citada.

Derivado de lo anterior, y mediante el procedimiento conciliatorio, el consumidor puede presentar su reclamación en contra del proveedor, por el incumplimiento en que éste haya incurrido. El artículo 99 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, establece, en sus cuatro fracciones, los requisitos que deben contener las reclamaciones que presenten los consumidores, que son los siguientes: el nombre y domicilio del reclamante, una descripción del bien o servicio al que se refiera la reclamación, una relación sucinta de los hechos, el nombre y domicilio del proveedor, el lugar y la forma como solicite se atienda su reclamación y especificar las pretensiones que tenga contra el proveedor.

El consumidor cuenta con el derecho de presentar su reclamación ante cualquier Delegación de la Procuraduría, atendiendo a lo siguiente: el lugar en que se haya realizado el hecho motivo de la reclamación, el domicilio del consumidor, el domicilio del proveedor, cualquier otro que se justifique, tal como la del lugar en donde el consumidor desarrolle su actividad habitual. El último párrafo del artículo 100 de la ley Federal de Protección al Consumidor, prevé que, en caso de no existir una unidad de la Procuraduría en el lugar solicitado por el consumidor, aquella determinará la sede en donde será atendida la reclamación.

Dentro de las atribuciones de la Procuraduría, el artículo 99 de la citada ley le confiere solicitar a las autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito

Federal los datos necesarios para identificar y localizar al proveedor, con la finalidad de auxiliar al consumidor a precisar este requisito, para que la falta del mismo no obstaculice el procedimiento de conciliación.

El plazo que tiene el consumidor para hacer valer su derecho ante la Procuraduría Federal del Consumidor es de un año, en los siguientes casos:

*Artículo 105. Las reclamaciones se podrán presentar dentro del término de un año, en cualquiera de los siguientes supuestos:*

*I. Tratándose de enajenación de bienes o prestación de servicios:*

*a) A partir de que se expida el comprobante que ampare el precio o la contratación pactada;*

*b) A partir de que se reciba el bien o sea exigible el servicio, total o parcialmente;*

*c) A partir de la última fecha en que el consumidor acredite haber directamente requerido al proveedor el cumplimiento de alguna de las obligaciones pactadas por éste.*

*II. Tratándose del otorgamiento del uso o goce temporal de bienes:*

*a) A partir de que se expida el recibo a favor del que disfruta el uso o goce temporal; o*

*b) A partir de que se cumpla efectivamente la contraprestación pactada a favor del que otorga el uso o goce temporal.<sup>24</sup>*

La sola presentación de la reclamación interrumpe el término prescriptivo de las acciones legales que pudieran corresponderle al quejoso.

La interrupción de la prescripción, tiene como efecto la inutilización de todo el tiempo corrido antes de ella y consiste en permitir que el consumidor pueda ejercer sus derechos ante la Procuraduría sin que este ejercicio le vaya a causar el perjuicio de que continúen corriendo los plazos de prescripción para ejercer esos mismos derechos ante tribunales competentes.

---

<sup>24</sup> Ley Federal de Protección al Consumidor.

Si el motivo de la queja versa sobre bienes o servicios de prestación o suministro periódicos, tales como energía eléctrica, gas o telecomunicaciones, el solo inicio del procedimiento conciliatorio, suspenderá cualquier facultad del proveedor de interrumpir o suspender unilateralmente el cumplimiento de sus obligaciones en tanto concluya dicho procedimiento.

Cabe señalar que la Procuraduría Federal del Consumidor, rechazará las reclamaciones que son notoriamente improcedentes, esto es, que la misma no puede sustanciarse a través del procedimiento de conciliación por motivos estrictamente formales.

José Ovalle Favela, en su obra los Derechos de los Consumidores, enlista las causas de improcedencia que se pueden derivar de la teoría de los presupuestos procesales:

- 1. Por lo que se refiere a la Procuraduría Federal del Consumidor, es posible que se pueda encontrar desde el principio del procedimiento, y con base exclusivamente en la reclamación la incompetencia manifiesta e indudable de dicho organismo público descentralizado, por no tratarse de un acto de consumo entre proveedor y consumidor, sujeto a la Ley Federal de Protección al Consumidor (prestación de servicios profesionales de carácter civil, actos sobre inmuebles que no correspondan a los supuestos señalados en el art. 73, etcétera).*
- 2. Por lo que concierne al consumidor, puede ocurrir que de manera evidente e indudable la propia reclamación resulte que no se trata de un consumidor final o intermedio, en los términos previstos en los art. 2, fracc. I, 99 y 117.*
- 3. Por lo que toca al proveedor, puede suceder que de la propia, reclamación se advierta que se dirija contra una operación o servicio financiero prestado por alguna de las entidades financieras señaladas en el art. 5 de la ley.*
- 4. El objeto del procedimiento de conciliación sólo puede ser un acto de términos previstos en la ley, por lo que cualquier reclamación que no se*

*refiere a un acto de esta naturaleza podrá ser considerada notoriamente improcedente.*<sup>25</sup>

Una vez admitida la reclamación, la Procuraduría debe señalar día y hora para la celebración de la audiencia de conciliación, momento fundamental del procedimiento de conciliación. El artículo 111 de la ley Federal de Protección al Consumidor, establece que, entre la fecha de notificación de la reclamación al proveedor y la audiencia de conciliación, deben mediar cuando menos cuatro días. Con la notificación de la reclamación se le hace saber al proveedor la fecha de la audiencia de conciliación, para que esté comparezca ante la Procuraduría el día y hora señalados para la celebración de dicha audiencia, así como, que deberá presentar un informe escrito relacionado con los hechos expuestos en la reclamación, a más tardar en la audiencia de conciliación, y se exhortara a las partes a llegar a un arreglo favorable, sin prejuzgar sobre el conflicto planteado. Asimismo, el conciliador les presentará una o varias opciones de solución, siempre salvaguardando los derechos del consumidor.

Además de este procedimiento, a partir de 1998, se estableció la conciliación inmediata o telefónica para agilizar la solución a la queja del consumidor afectado. En estos supuestos se debe ratificar, por escrito, el compromiso asumido por las partes.<sup>26</sup>

Es importante citar el siguiente criterio de nuestro máximo Tribunal:

*Novena Época*  
*Registro: 180825*  
*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*  
*Tesis Aislada*  
*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*  
*Tomo: XX, Agosto de 2004*  
*Materia(s): Administrativa*  
*Tesis: XXI.4o.12 A*

---

<sup>25</sup> Ovalle Favela, José. *Derechos de los Consumidores*. Editorial Oxford, México 2008. pp. 354 y 355.

<sup>26</sup> *Idem*.p.350.

*PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. LA AUDIENCIA CONCILIATORIA CELEBRADA ANTE DICHO ORGANISMO NO AFECTA INTERESES JURÍDICOS DEL QUEJOSO, POR LO QUE RESULTA IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA.*

*El procedimiento conciliatorio a que se refieren los artículos 111 y 116 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, tiene como finalidad procurar avenir los intereses de las partes y se inicia mediante la celebración de una audiencia de conciliación, que incluso podrá realizarse vía telefónica o por otro medio idóneo, donde el conciliador expondrá a las partes un resumen de la reclamación y del informe que previamente se hubiere solicitado al proveedor, señalando los elementos comunes y los puntos de controversia, exhortándolos para llegar a un arreglo, para lo cual presentará una o varias opciones de solución al problema. De ello puede concluirse, que el acto reclamado consistente en la audiencia de inicio del procedimiento conciliatorio de que se trata, no afecta los intereses jurídicos de la quejosa, pues dicho procedimiento tiene como única función avenir a las partes a fin de que lleguen a un arreglo favorable y no dirimir una controversia que tenga como consecuencia la afectación o agravio subjetivo público, lo cual se puede evidenciar con lo dispuesto en el artículo 113 de la ley mencionada, en el sentido de que la audiencia conciliatoria se efectuará sin prejuzgar sobre el conflicto materia de la queja; por tanto, lo actuado en la diligencia no ocasiona perjuicio a la impetrante de amparo y, en consecuencia, es improcedente el juicio de garantías en su contra.*

*CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO.*

*Amparo en revisión 190/2004. Procómputo, S.A. de C.V. 29 de abril de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Maximiliano Toral Pérez. Secretario: Zeus Hernández Zamora.*

De lo anterior se desprende que el procedimiento conciliatorio tiene, como función primordial, que las partes lleguen a un arreglo que ponga fin a la queja del consumidor; en esta etapa del procedimiento, el conciliador es de gran importancia, ya que, de conformidad con el artículo 113 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, una vez que se haya examinado el reconocimiento de la personalidad y de la relación contractual entre las partes, el conciliador expondrá a las partes un resumen de la reclamación y del informe presentado, señalando los elementos comunes y los puntos de controversia; en caso de que el proveedor no se presente a la audiencia o no rinda informe relacionado con los

hechos, se le impondrá una medida de apremio y se citara a una segunda audiencia en un plazo no mayor de diez días.

En el supuesto en que de nueva cuenta al citar al proveedor a la segunda audiencia, éste no rinda su informe o no comparezca, se le aplica una nueva medida de apremio y, además, se producirá la presunción legal de que son ciertos los hechos expresados por el consumidor en su reclamación. Esta presunción es relativa, la cual admite prueba en contrario y podrá ser utilizada en juicios y procedimientos que se sigan ante los tribunales competentes.

En el caso en el que sea el consumidor el que dejara de asistir a la audiencia de conciliación, se le dará un plazo de diez días para que demuestre fehacientemente que existió causa justificada de su inasistencia y, de no hacerlo, se le tendrá por desistido de la reclamación, y no podrá presentar otra ante la Procuraduría por los mismos hechos.

En resumen, los deberes del conciliación en la audiencia son los siguientes: el revisar y reconocer la representación del consumidor y del proveedor; además, deberá verificar que exista una relación contractual entre las partes, si se cumple con estos dos requisitos, deberá exponer a las partes un resumen de la reclamación y del informe presentado, en ese resumen el conciliador podrá manifestar a las partes una opción de solución, buscando el justo equilibrio entre ellas, velando por los derechos de los consumidores regulados en la Ley Federal de Protección al Consumidor.

El conciliador podrá requerir a las partes de elementos de convicción que estime necesarios para la conciliación, y podrá acordar la práctica de diligencias que permitan acreditar los hechos constitutivos de la reclamación. Asimismo, 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 y, en el caso de que se suspenda la audiencia, se señalará día y hora para su reanudación, dentro de los quince días siguientes. De toda audiencia se levantará el acta respectiva y en caso de que el proveedor no firme el acta, ello no afectará su validez, debiéndose hacer constar dicha negativa siendo de aplicación supletoria para el procedimiento conciliatorio el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Ahora bien, una forma de terminar con el procedimiento conciliatorio contemplado en la Ley Federal de Protección al Consumidor es el “convenio conciliatorio” aprobado por la Procuraduría. Sin embargo, cuando no se logra avenir las diferencias entre las partes en la fase de la conciliación, el conciliador exhortará a las partes para que designen como árbitro a la Procuraduría. Para el caso de que las partes no acepten el arbitraje, se prevé que se dejen a salvo los derechos de las partes, pudiendo, éstas, acudir ante las instancias judiciales correspondientes a hacerlos valer.

Ahora, pasaremos a analizar los documentos que traen aparejada ejecución, emitidos por la Procuraduría Federal del Consumidor.

### **3. Títulos Ejecutivos que emite la Procuraduría Federal del Consumidor.**

Como ya se analizó en el subtema que antecede, la Ley Federal de Protección al Consumidor le otorga a la Procuraduría Federal del Consumidor las atribuciones de celebrar convenios con proveedores y consumidores y de emitir dictámenes en donde se cuantifiquen las obligaciones contractuales del proveedor. Sin embargo, en la primera Ley Federal de Protección al Consumidor, se establecía, en su artículo 59, lo siguiente:

*ARTÍCULO 59. La Procuraduría Federal del Consumidor tiene las siguientes atribuciones:*

*I. Representar los intereses de la población consumidoras ante toda clase de autoridades administrativas, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan, encaminadas a proteger el interés del consumidor.*

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

*III. Representar a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales previo el mandato correspondiente, cuando a juicio de la Procuraduría la solución que pueda darse al caso planteado, llegare a trascendente al trámite de intereses colectivos.*

*IV. Estudiar y proponer a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial proyectos de disposiciones jurídicas o de reformas a las que se encuentren vigentes, tendientes a evitar prácticas industriales, comerciales o en la prestación de servicio, que afecten a los consumidores.*

*V. Proporcionar asesoría gratuita a los consumidores.*

*VI. Denunciar ante las autoridades competentes los casos de violaciones de precios, normas der calidad, peso, medida y otras características de los productos y servicios, que lleguen a su conocimiento.*

*VII. Denunciar ante las autoridades competentes los casos en que se presuma la existencia de prácticas monopólicas o tendientes a la creación de monopolios, así como las que violen las disposiciones del Artículo 28 Constitucional y sus leyes reglamentarias.*

**VIII. Procurar la satisfacción de los derechos de los consumidores conforme a los siguientes procedimientos.**

*a) Recibir las quejas y reclamaciones que procedan de acuerdo con esta*

*Ley requerir al proveedor que rinda un informa por escrito sobre*

*b) De no haber quedado satisfecha la reclamación del consumidor se citará a éste y al proveedor a una audiencia de conciliación, de la cual se levantará acta, sea cual fuere el resultado de la misma. Si hubiere conciliación se le tendrá por desistido de su reclamación y no podrá presentar otra ante la propia Procuraduría por los mismo hechos y respecto del mismo proveedor, sin perjuicio de hacer valer sus derechos en otra vía, salvo que justifique dentro de los 10 días hábiles siguientes a la celebración de la misma, la causa de la instancia, en cuyo caso se citará de nueva cuenta por una sola vez a otra audiencia de conciliación.*

*c) Si el consumidor y proveedor asistiesen a la audiencia de conciliación y no se lograra ésta, la Procuraduría Federal del Consumidor los invitará a que de común acuerdo la designen árbitro sea en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho, a elección de los mismos. El compromiso se hará constar en acta que al efecto se levante. En amigable composición se fijarán las cuestiones que deberán ser objeto de arbitraje y la Procuraduría resolverá en conciencia y a buena fe guardada, sin sujeción a reglas legales, pero observando las formalidades esenciales del procedimiento. La Procuraduría tendrá la facultad de allegarse todos los elementos de prueba que juzgue necesarios para resolver las cuestiones que se le hayan sometido en arbitraje. La resolución correspondiente sólo admitirá aclaración de la misma.*

*En el juicio arbitral de estricto derecho las partes formularán compromiso, en el que fijarán igualmente las reglas del procedimiento, admitirán como único recurso el de revocación. Los laudos no admitirán recurso alguno, si así lo disponen partes en el compromiso arbitral.*

*d) Si no hubo conciliación ni compromiso arbitral o el proveedor no asistió a la audiencia a que se refiere el inciso b) pero si el consumidor, la procuraduría analizará los hechos motivo de la reclamación para determinar si implican posible violación a la Ley Federal de Protección al Consumidor. En el caso en que se concluya respecto a la inexistencia de posible violación se dictará resolución, dejando a salvo los derechos de proveedor y consumidor, para que los ejerciten ante la jurisdicción ordinaria. De inferirse la existencia de una posible violación, se dará a consumidor y proveedor un término de 10 días hábiles comunes a ambos para que rindan pruebas y formulen alegatos, hecho lo cual en un lapso que no excederá de 15 días hábiles, con base en las circunstancias, pruebas u otros elementos de juicio, determinará si existió o no violación y dictará la resolución administrativa que proceda, dejando a salvo los derechos de proveedor y consumidor según sea el caso, para que los ejercite ante la jurisdicción ordinaria.*

*Si los hechos motivo de la reclamación consisten en infracción a artículos de la Ley Federal de Protección al Consumidor diversos de los mencionados en el artículo 87 de la misma, se harán del conocimiento de la autoridad competente.*

**e) Los reconocimientos de los proveedores de obligaciones a su cargo y los ofrecimientos para cumplirlas, formulados ante la**

***Procuraduría Federal del Consumidor, que conste por escrito y sean aceptados por el consumidor, obligan de pleno derecho. Los laudos que dicte la Procuraduría traen aparejada ejecución, la que podrá promoverse ante los tribunales competentes.***

*f) Los plazos para presentar las reclamaciones con base en esta Ley son los previstos en la misma o, de no haber previsión alguna, de seis meses siguientes al día en que se haya recibido y debió recibirse el bien, se haya disfrutado o debió disfrutarse el servicio. Tratándose de bienes inmuebles, dicho plazo será de un año. En todo caso, presentada oportunamente la reclamación se tendrá por interrumpido el término para la prescripción de las acciones del orden civil o mercantil durante el lapso que dure el procedimiento a que se refieren los incisos a), b) y d) de esta fracción.*

*g) Dentro del procedimiento a que se refiere esta fracción, la Procuraduría Federal del Consumidor podrá recibir billetes de depósito expedidos por la institución legalmente autorizada para ello, de lo que notificará al interesado para los efectos a que hubiere lugar. Una vez concluido el procedimiento, se endosarán dichos billetes según corresponda.*

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

*i) Si para resolver sobre la reclamación se requiere peritaje respecto de las condiciones del bien adquirido u objeto de determinado servicio, se aceptarán los peritos que propongan proveedor y consumidor y, en caso de discrepancia entre ellos, la Procuraduría Federal del Consumidor designará un perito. Lo mismo se observará en caso de que proveedor y consumidor o uno solo de ellos no proponga peritos.*

*IX. Denunciar ante el Ministerio Público los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito.*

*X. Excitar a las autoridades competentes a que tomen las medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo género de práctica que lesione los intereses de los consumidores o de la economía popular.*

*XI. Denunciar ante las autoridades correspondientes y además, en su caso, ante el superior jerárquico de la autoridad responsable, los hechos*

*que lleguen a su conocimiento, derivados de la aplicación de esta Ley que pueden constituir delitos o infracciones.*

*XII. Hacer del conocimiento del Instituto Nacional del Consumidor, cuando lo juzgue conveniente, las excitativas que haga a las autoridades en los términos de la fracción X de este Artículo.*

*XIII. Organizar y manejar el Registro Público de Contratos de Adhesión a que se refiere el artículo 63.*

*XIV. Promover la constitución de organización de consumidores y prestarles la asesoría necesaria.*

*XV. En general, velar en la esfera de su competencia por el cumplimiento de esta Ley y de las disposiciones que de ella emanen.<sup>27</sup>*

*(Énfasis añadido)*

Fue hasta la reforma de 1988, publicada el 12 de enero en el Diario Oficial de la Federación, que se realizó una modificación al artículo 59 de la ley citada, quedando de la siguiente manera:

*Artículo 59.- La Procuraduría Federal del Consumidor tiene las siguientes atribuciones:*

*VIII...*

*g) Los reconocimientos de los consumidores y proveedores de obligaciones a su cargo, y los ofrecimientos para cumplirlas, que consten por escrito y sean aceptados por su contraparte, formulados ante la Procuraduría Federal del Consumidor, obligan de pleno derecho. Tales reconocimientos y los laudos que dicte la mencionada Procuraduría, traen aparejada ejecución, la que podrá promoverse ante los tribunales competentes en forma inmediata en la vía de apremio o en el juicio ejecutivo a elección de interesado...<sup>28</sup>*

Este artículo fué complementado con estas reformas, dando, con ello, la calidad de documentos que traen aparejada ejecución; también a los reconocimientos que constaren por escrito y fueran aceptados por el proveedor y el consumidor.

---

<sup>27</sup> Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de diciembre de 1975.

<sup>28</sup> Reforma a la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada el 12 de enero de 1988, en el Diario Oficial de la Federación.

También fueron publicadas, en conjunto con estas reformas a la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975, las modificaciones realizadas a los artículos 444, 500 y 961, del Código Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, introduciendo la aptitud de solicitar la ejecución de los laudos y convenios emitidos por la PROFECO, otorgándoles un carácter de título ejecutivo, quedando los artículos citados de la siguiente forma:

**Artículo 444.-** *Las sentencias que causen ejecutoria y los convenios judiciales 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.*

*De la vía de apremio...*

*De la ejecución de la Sentencia.*

**Artículo 500.-** *Procede la vía de apremio a instancia de parte, siempre que se trate de la ejecución de una sentencia o de un convenio celebrado en el juicio, ya sea por las partes o por terceros que hayan venido al juicio por cualquier motivo que sea.*

*Esta disposición será aplicable en la ejecución de convenios celebrados ante la Procuraduría Federal del Consumidor y de los laudos emitidos por dicha Procuraduría.*

**Artículo 504.-** *La ejecución de las sentencias arbitrales, de los convenios celebrados ante la Procuraduría Federal del Consumidor y de los laudos dictados por ésta, se hará por el juez competente designado por las partes, o en su defecto por el juez del lugar del juicio*

**Artículo 961.-** *La audiencia de ley a que se refieren los artículos anteriores se desarrollara conforme a las siguientes reglas:*

*(...)*

*La audiencia a que se refiere la presente disposición, no tendrá lugar cuando se hubiere tramitado el procedimiento conciliatorio ante la Procuraduría federal del Consumidor.<sup>29</sup>*

El pasado 1 de marzo del presente año, la Cámara de Diputados aprobó la adición al artículo 1391 del Código de Comercio, de una fracción VIII, recorriendo la actual VIII, para quedar como IX, publicada en el Diario Oficial de la federación el 17 de marzo del presente año, con la finalidad de evitar que los tribunales que conozcan de juicios mercantiles realicen interpretaciones que lleven a no admitir la ejecución de los convenios y laudos arbitrales de la Procuraduría Federal del Consumidor, señalando que los convenios emitidos en los procedimientos conciliatorios que realiza esa Institución, así como los laudos arbitrales que la misma emite, traen aparejada ejecución, con lo cual se dará mayor seguridad jurídica a los consumidores.

El referido Decreto adiciona, al artículo 1391, una fracción VIII, recorriendo la actual VIII, para quedar como IX del Código de Comercio, quedando de la siguiente forma:

*Artículo 1391. ...*

*Traen aparejada ejecución:*

*I. a VI. ...*

*VII. Las facturas, cuentas corrientes y cualesquiera otros contratos de comercio firmados y reconocidos judicialmente por el deudor;*

*VIII. Los convenios emitidos en los procedimientos conciliatorios que realiza la Procuraduría Federal del Consumidor, así como los laudos arbitrales que la misma emite; y*

*IX. Los demás documentos que por disposición de la ley tienen el carácter de ejecutivos o que por sus características traen aparejada ejecución.<sup>30</sup>*

A continuación, se desarrollarán las características y procedimientos de los Títulos ejecutivos que emite la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor.

---

<sup>29</sup> Código Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

<sup>30</sup> Código de Comercio

#### **4. Análisis del artículo 110 de la Ley Federal de Protección al Consumidor**

El artículo 110 de la citada ley, en correlación con el artículo 24, fracción XI, es el que habla de forma explícita sobre la facultad de la Procuraduría de aprobar los convenios entre proveedores y consumidores, para dirimir su inconformidad.

*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.*

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

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

Al analizar el primer párrafo del artículo 110, otorga a los convenios aprobados y a los laudos emitidos por la Procuraduría, autoridad de cosa juzgada; les reconoce la firmeza que corresponde a la sentencia judicial, cuando ya no puede ser combatida por los medios de impugnación, ni su contenido puede ser discutido en un proceso posterior.

De igual forma, en este primer párrafo, se les reconoce a los convenios y laudos emitidos por esa Institución, la calidad de títulos ejecutivos, ya que son documentos a los que expresamente la ley les da ese carácter y permiten iniciar un juicio ejecutivo, cuando contengan un crédito cierto, líquido y exigible, otorgando al interesado la opción de elegir entre la vía de apremio y el juicio ejecutivo.

Ahora bien, el párrafo segundo del citado artículo prevé que los convenios aprobados, el reconocimiento de obligaciones y ofrecimientos para cumplirlos, expresados y aceptados por las partes ante la Procuraduría pueden hacerse efectivos mediante las medidas de apremio reguladas en la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Finalmente, el último párrafo del artículo 110 de la citada ley, admite que las partes puedan someter a la aprobación de la Procuraduría los convenios que celebren, aún cuando no haya existido previamente reclamación del consumidor. En este supuesto, sólo será necesaria la ratificación del convenio ante la Procuraduría, la que deberá aprobarlo si es conforme a derecho.<sup>31</sup>

## **5. Convenio**

Como ya se desarrolló en el capítulo anterior, en el procedimiento conciliatorio las partes pueden llegar a un convenio; el tercer párrafo del artículo 110 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, permite que las partes puedan someter a la aprobación de la Procuraduría los convenios que celebren.

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, reconociéndoles firmeza correspondiente a la de una sentencia judicial, cuando ya no puede ser combatida por los medios de impugnación ni su contenido puede ser discutido en un proceso posterior, la calidad de la cosa juzgada que el artículo 110 otorga a los convenios aprobados y los laudos emitidos por la Procuraduría es la mayor firmeza jurídica que se les puede conferir, y cumple con los objetivos de la Ley Federal de Protección al Consumidor.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Ovalle Favela, José. *Derechos de los Consumidores*. Editorial Oxford, México 2008. pp. 369 ,370 y 371.

<sup>32</sup> Ovalle Favela, José. *Derechos de los Consumidores*. Editorial Oxford, México 2008. pp. 369 y 370.

Los convenios, son títulos ejecutivos porque son documentos idóneos para promover el procedimiento de ejecución procesal inmediata en vía de apremio. De igual forma, la ley expresamente les da ese carácter y permiten iniciar un juicio ejecutivo, cuando contengan un crédito cierto, líquido y exigible.

Lo anterior se robustece con los siguientes criterios:

*Octava Época*

*Registro: 228894*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Tesis Aislada*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación*

*Tomo: III, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1989*

*Materia(s): Civil*

*Tesis:*

*Página: 584*

*PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, TRAEN APAREJADA EJECUCION CUANDO TIENEN EL CARACTER DE DOCUMENTOS PUBLICOS Y NO SE ACREDITA SU FALSEDAD, LOS CONVENIOS CELEBRADOS ANTE LA.*

*Si de lo actuado ante la Procuraduría Federal del Consumidor o ante sus delegaciones, aparece que el consumidor y el proveedor de servicios celebraron un convenio que fue elevado a la categoría de laudo, es incuestionable que este último trae aparejada ejecución, la que podrá intentarse ante los tribunales competentes según lo dispone el inciso e), fracción VIII, del artículo 59 de la Ley Federal del Consumidor, exceptuando los casos de que tal convenio no ostente las características de un documento público o que se haya acreditado su falsedad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 323, 324, 388 y 418, fracción III, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de San Luis Potosí.*

*PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO.*

*Amparo directo 84/89. Manuel Ahumada Balderas. 30 de marzo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: María del Carmen Torres Medina de González. Secretario: Artemio Zavala Córdoba.*

*Octava Época*

*Registro: 912073*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Tesis Aislada*

*Fuente: Apéndice 2000*

*Tomo III, Administrativa, P.R. TCC*

*Materia(s): Administrativa*

*Tesis: 508*

*Página: 472*

*Genealogía:*

*Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo IV, Segunda Parte-1, julio a diciembre de 1989, página 393, Tribunales Colegiados de Circuito.*

*PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. LAS OBLIGACIONES RECONOCIDAS POR LAS PARTES EN LA FASE CONCILIATORIA SON DE PLENO DERECHO Y PARA SU EJECUCIÓN DEBE ACUDIRSE A LOS TRIBUNALES COMPETENTES.-*

*Del análisis al artículo 59 fracción VIII incisos b) y e) de la Ley Federal de Protección al Consumidor se desprende que si las partes reconocen una obligación, la misma es de pleno derecho; esto significa que tal reconocimiento obliga sin necesidad de ser homologado, es decir, la obligación surge por el solo hecho del reconocimiento, pero para que la misma pueda tener ejecución, la parte que se va a ver favorecida con esa obligación, deberá promover dicha ejecución, ante los tribunales competentes.*

*TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.*

*Amparo en revisión 321/89.-Bernardette Graciela Gamboa Ojeda.-27 de septiembre de 1989.-Unanimidad de votos.-Ponente: Jaime Manuel Marroquín Zaleta.-Secretario: José de Jesús Echegaray Cabrera.*

*Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo IV, Segunda Parte-1, julio a diciembre de 1989, página 393, Tribunales Colegiados de Circuito.*

*Octava Época*

*Registro: 223587*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Tesis Aislada*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación*

*Tomo: VII, Febrero de 1991*

*Materia(s): Civil*

*Tesis:*

*Página: 220*

*SUSPENSION, AUTO QUE ORDENA LA EJECUCION DE UN CONVENIO CELEBRADO ANTE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, IMPROCEDENCIA DE LA.*

*El convenio celebrado ante la Procuraduría Federal del Consumidor no es una transacción fuera de juicio carente de fuerza ejecutiva, sino un verdadero convenio susceptible de ejecución en la vía de apremio, pues el artículo 500, segundo párrafo, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, no dispone que para la aplicación de la vía de apremio en la ejecución de un convenio de tal naturaleza, éste deba estar previamente aprobado por autoridad jurisdiccional, por el contrario conforme a dicho precepto le es aplicable al aludido convenio la misma disposición legal que aquéllos celebrados ante autoridad jurisdiccional o bien tratándose de la ejecución de una sentencia. De ahí que el auto reclamado que ordenó su ejecución tenga calidad de sentencia ejecutoria, toda vez que tiende a cumplir un convenio con fuerza de ejecución. Consecuentemente, en contra del citado proveído resulta improcedente conceder la suspensión, ya que con tal medida se obstaculizaría su cumplimiento, el cual es de interés social.*

*QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.*

*Amparo en revisión 1581/90. Alejandro Morales Flores. 10 de enero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Efraín Ochoa Ochoa. Secretaria: María Guadalupe Gama Casas.*

Por otro lado, aunque en un principio se generaron serias controversias en cuanto a la facultad de la Procuraduría para aprobar los convenios propuestos por el consumidor y el proveedor previa ratificación de éstos; ya diversos tribunales del Poder Judicial de la Federación se encargaron de dejar claro este problema en varias tesis, afirmando que las obligaciones reconocidas por las partes e inclusive ante un árbitro particular son válidas de pleno derecho; aún mas tratándose de las que se realizan ante la Procuraduría Federal del Consumidor.

### **5.1. Concepto.**

De conformidad con el artículo 1792 del Código Civil para el Distrito Federal, convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones.<sup>33</sup>

El diccionario jurídico define convenio: del latín conventio, derivado de convenium, como el acuerdo de dos o más personas sobre la misma cosa, la convención integra al género y el contrato la especie.

Convenio es un acuerdo de voluntades para crear, transmitir, modificar o extinguir obligaciones y derechos reales o personales; por lo tanto, el convenio tiene dos funciones: una positiva, que es crear o transmitir obligaciones y derechos, y otra negativa: modificarlos o extinguirlos.

Ahora bien, para el trabajo que nos ocupa, el convenio es un acuerdo de voluntades entre el proveedor y el consumidor afectado. Lo que se pretende es que se llegue a una conciliación, buscando siempre que no se violen los derechos del consumidor.

---

<sup>33</sup> Código Civil para el Distrito Federal.

## **5.2. Características.**

La Ley Federal de Protección al Consumidor no establece, de forma expresa, las características o los requisitos que deben contener los convenios aprobados por esa Institución; es importante rescatar que, en todo momento, señala que estos convenios deben ser conforme a la citada ley.

Ahora bien, los procedimientos y actos administrativos previstos en la Ley Federal de Protección al Consumidor, contemplan, como ley supletoria que los rige, al Código de Federal de Procedimientos Civiles, salvo disposición en contrario de la misma ley. En virtud de lo anterior nos remitiremos al Código Civil Federal y de Procedimientos como leyes supletorias de la misma, por lo que los requisitos y características de los convenios considerandos en las citadas legislaciones serian los siguientes:

1. Constar por escrito.
2. La declaración de cada una de las partes a través de la cual manifiestan su conformidad en celebrar el convenio para darle fin al conflicto que existe entre ellos.
3. La declaración de las partes a través de la cual ostenten su personalidad, así como señalar el documento con el cual se acredita la referida personalidad.
4. La declaración de las partes, reconociendo la relación contractual que los une.
5. Manifestar el objeto de dicho convenio.
6. Señalar los derechos y obligaciones de cada una de las partes, de tal forma que no haya lugar a dudas de su interpretación.
7. Señalar el tiempo, modo y lugar en que se cumplirán las obligaciones contraídas recíprocamente en el convenio.
8. En los convenios de cumplimiento de tracto sucesivo se debe insertar la cláusula que establezca que el incumplimiento de alguna de las

obligaciones parciales a cargo de una de las partes dará por vencidas anticipadamente el resto y, en su caso, el convenio será sancionable y ejecutable a partir de ese momento.

9. En caso de que el cumplimiento del convenio se haya señalado para fecha diversa al de su celebración, el conciliador señalará día y hora para verificar el cumplimiento de los compromisos adquiridos y, en dicho caso, apercibirá al proveedor con la medida de apremio correspondiente.

De esta manera podemos decir que las anteriores características son las que debe cumplir un convenio aprobado por la Procuraduría Federal del Consumidor.

### **5.3. Procedimiento.**

La palabra conciliación proviene del latín *conciliare*, que significa componer y ajustar los ánimos de quienes estaban opuestos entre sí. Por lo que la conciliación es el procedimiento, por medio del cual se busca encontrar una solución pacífica entre las partes que, en este caso, son el proveedor y el consumidor.

Ahora bien, en el momento en que las partes hayan acordado avenir su intereses, sea por vía telefónica, por otro medio idóneo, o bien, durante la audiencia de conciliación, deberá hacerse constar, por escrito, en virtud de que el artículo 115 de la Ley Federal de Protección al Consumidor establece que el acuerdo mediante el cual se apruebe por la Procuraduría un convenio, no admitirá recurso alguno.<sup>34</sup>

Una vez que las partes lleguen a conciliar sus intereses celebrarán el convenio respectivo a través del cual se deberá dejar clara la forma en que el proveedor dará satisfacción a las pretensiones y reclamación del consumidor, detallando con toda precisión, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se deberá cumplir la obligación adquirida a través del convenio. En el transcurso de la audiencia el conciliador deberá levantar el acta correspondiente y señalar fecha de

---

<sup>34</sup> García García, Rodolfo. *Tratado sobre Derecho de Protección al Consumidor*, Editorial Porrúa. Primera Edición México 2005, pp. 114 y 115.

la siguiente audiencia para que se acredite el cumplimiento del convenio celebrado.

Frecuentemente los proveedores celebran convenios ante la Procuraduría Federal del Consumidor, con el supuesto propósito de conciliar. Sin embargo, muchas veces no cumplen su clausulado, ni demuestran a esta autoridad haber hecho todo lo posible para ello, cuyas conductas deberán tipificarse como delito de fraude.<sup>35</sup>

## **6 Análisis de los artículos 114, 114 bis y 114 ter de la Ley Federal de Protección al Consumidor.**

El artículo 114 de la citada ley, en correlación con el artículo 24, fracción XI, faculta al conciliador a requerir la emisión de un dictamen a través del cual se cuantifique en cantidad líquida la obligación contractual.

*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. 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*

---

<sup>35</sup> Ídem p. 863.

*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 sustanciación del procedimiento de conciliación a que se refiere el presente Capítulo, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.*

Del primer párrafo del artículo transcrito se desprende, que el conciliador velará por la conciliación de las partes. Asimismo, podrá suspender cuando lo estime pertinente, o a instancia de ambas partes, la audiencia de conciliación hasta en tres ocasiones, y, finalmente, podrá requerir la emisión de un dictamen a través del cual se cuantifique en cantidad líquida la obligación contractual.

Para el Doctor Rodolfo García García “*el dictamen previsto en el artículo 114 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, es la figura más interesante para revindicar al consumidor de sus derechos, luego de la negativa del proveedor a llegar a una amigable conciliación, estando de por medio la Procuraduría Federal del Consumidor.*”<sup>36</sup>

El siguiente párrafo del artículo citado indica que, para el caso de que se suspenda la audiencia, el conciliador, señalará el día y la hora para su

---

<sup>36</sup> García García, Rodolfo. *Tratado sobre Derecho de Protección al Consumidor*, Editorial Porrúa. Primera Edición México 2005, p. 84.

reanudación, y se hará del conocimiento de las partes el dictamen correspondiente, en caso de que se hubiere solicitado, las partes podrán formular durante la audiencia observaciones al dictamen.

El tercer párrafo faculta a la Procuraduría para emitir un acuerdo de trámite que contenga el dictamen que constituirá un 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.

Los proveedores no podrán atacar, ante la Procuraduría Federal del Consumidor, el contenido del dictamen mencionado. Tampoco es procedente interponer recurso de revisión, ni juicio de amparo, en contra del acuerdo de trámite de la Procuraduría Federal del Consumidor, que contenga el dictamen de referencia.

Lo anterior debido a que se trata de un acuerdo de trámite, el cual, por su propia naturaleza, no es impugnabile por así estar previsto en el artículo 115 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Finalmente, en los últimos dos párrafos se establece que de toda audiencia se levantará el acta respectiva, y siendo de gran relevancia que no es necesario que el proveedor firme el acta, ya que ello no afectará su validez. Sólo se deberá hacer constar dicha negativa en el acta respectiva. Asimismo, señala como legislación supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Ahora bien, el artículo 114 bis, establece lo siguiente:

*ARTÍCULO 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 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, 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.*

Este artículo contiene las base conforme las cuales debe ser emitido el dictamen para cuantificar, tanto el monto de la obligación contractual incumplida por el proveedor, como el importe de la bonificación prevista en el artículo 92 ter, de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Ahora bien, de acuerdo con lo anterior,

el pago de la bonificación deberá efectuarse sin perjuicio de la indemnización que, en su caso, corresponda por daños y perjuicios.

*ARTÍCULO 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.*

El artículo, transcrito anteriormente, describe los requisitos formales que debe cumplir el dictamen para cuantificar la obligación contractual a cargo del proveedor. De igual forma señala que la cantidad determinada en el dictamen debe ser calculada tomando en cuenta las variaciones registradas en el Índice Nacional de Precios al Consumidor a partir de la fecha de emisión del dictamen y hasta el momento en que efectivamente el proveedor cumple tal obligación, Anteriormente, el Índice Nacional de Precios al Consumidor lo daba a conocer el Banco de México; actualmente, lo emitirá el INEGI, con las reformas del artículo 21 bis del Código Fiscal de la Federación.

Finalmente, en su último párrafo, el precepto legal establece que el plazo del ejercicio de la acción ejecutiva, fundada en el dictamen, prescribe en un año, mismo plazo que en forma genérica establece el artículo 14 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, el cual es inferior al plazo de tres años que las leyes mercantiles señalan normalmente para la prescripción de acción ejecutiva basada en títulos de crédito.

## **7. Dictamen**

Como ya se analizó en los párrafos que anteceden, el conciliador podrá requerir la emisión de un dictamen en el que se determinará, la cuantificación, en cantidad líquida, de la obligación contractual. Este dictamen deberá hacerse constar en un acuerdo, después de lo cual se constituirá en título ejecutivo a favor del consumidor y deberá reunir los siguientes requisitos:

1. La obligación contractual deberá ser cierta.
2. La obligación contractual deberá ser exigible; y
3. La obligación contractual deberá ser líquida.

Estos requisitos deberán someterse al juicio de la autoridad judicial ante la cual deberá promoverse la ejecución.

Al reanudarse la audiencia, el conciliador hará del conocimiento de las partes el dictamen, a fin de que le hagan las observaciones que estimen pertinentes. En la misma audiencia, la Procuraduría podrá emitir un “acuerdo de trámite” en el que se contenga el dictamen: él constituirá un título ejecutivo no negociable a favor del consumidor, siempre y cuando la obligación contractual que en él se consigne sea cierta, exigible y líquida, a juicio de la autoridad judicial.

Esta figura fué introducida por decreto de fecha 4 de febrero de 2004. Sin embargo, ese decreto no precisa de qué tipo de dictamen se trata, ni quién puede emitirlo. El Doctor Rodolfo García García, señala lo siguiente:

*En cuanto al dictamen, será necesaria su elaboración por parte de un perito; debiendo ser titulado en algunos casos, en tanto que otras veces será suficiente su experiencia.*

*Debemos agregar que actualmente la Procuraduría Federal del Consumidor, no cuenta con un Departamento de Servicios Periciales el cual figuraba en la estructura de la Subprocuraduría Jurídica y por razones inexplicables desapareció. Será necesario incorporarla para dar atención a los asuntos de referencia.*

*Por otra parte podemos informar que no se indica el plazo dentro del cual las partes podrán hacer observaciones al dictamen ni los requisitos que deberán sustentarlas. Al respecto debemos considerar necesaria la emisión de otros dictámenes.<sup>37</sup>*

Ahora bien, el dictamen que consigne una deuda cierta,(que determine claramente el acreedor y el deudor y el tipo de prestación adeudada), líquida (que esté expresada una cantidad determinada de dinero) y exigible (que no esté sujeta a plazo o condición), constituirá un título ejecutivo, es decir, un documento con base en el cual se podrá promover un juicio ejecutivo mercantil o civil, en el cual el consumidor podrá obtener, desde el inicio del juicio, que el juez ordene el embargo de bienes del proveedor, que sean suficientes para garantizar el pago de la cantidad adeudada

Ante la autoridad judicial, el proveedor podrá controvertir el monto exigible, según el título ejecutivo, debiendo presentar las pruebas y oponer las excepciones que estime convenientes, para lo cual puede ser necesario otro dictamen emitido por un perito en la materia.

---

<sup>37</sup> García García, Rodolfo. *Tratado sobre Derecho de Protección al Consumidor*, Editorial Porrúa. Primera Edición México 2005, p. 86.

El dictamen emitido por la Procuraduría Federal del Consumidor tiene cierta similitud con el estado de cuenta certificado por el contador facultado por la institución de crédito acreedora, en términos previstos en el artículo 68 de la Ley de Instituciones de Crédito, en virtud de que, en ambos casos, un perito dictamina sobre la existencia de un adeudo cierto, líquido y exigible. Sin embargo, en el caso del estado de cuenta, es el contador facultado por la propia Comisión Bancaria y de Valores el que expide el referido dictamen, por lo que el dictamen es emitido por un perito propio de la parte actora, quien lo presenta como título ejecutivo; en tanto que en el caso del dictamen que cuantifica la obligación contractual a cargo del proveedor, el perito no depende del consumidor sino de la Procuraduría Federal del Consumidor, la cual puede ser considerada como un tercero ajeno a las partes.

### **7.1. Concepto.**

En términos amplios el dictamen 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 sus conocimientos, sobre una materia específica.

La Procuraduría Federal del Consumidor en su Manual de Procedimientos de la Dirección General de Procedimientos, en su apartado denominado Glosario, conceptualiza al dictamen como el documento emitido por Profeco, a través del cual se cuantifica en cantidad líquida la obligación contractual incumplida a cargo del proveedor; tiene carácter de título ejecutivo, no negociable, a favor del consumidor.

## **7.2. Características.**

De conformidad con el artículo 114 ter, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, el dictamen emitido por la Procuraduría deberá contener los siguientes datos:

- 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.

Ahora bien, y a diferencia de lo establecido por la Ley Federal de Protección al Consumidor, en el dictamen judicial se fijarán, con precisión, los puntos en que se oponen las partes para distinguir las diferentes posiciones en que se hayan ubicado. En todo caso deben producirse, textualmente, los términos de ofrecimiento de la prueba para partir de ellos en el examen de los aspectos controvertidos, tal como lo haya dispuesto la autoridad y solo respecto de aquellos habrá de pronunciarse en el juicio.

Para el Doctor Alcalá Zamora el dictamen pericial presenta varias deficiencias, tanto desde el punto de vista de su contenido, como en la apreciación del juzgador; lo primero, porque, a pesar del desarrollo de la ciencia y de la técnica en nuestros días, el perito no deja de ser humano y, por lo mismo, susceptible de que priven sus sentimientos sobre sus conocimientos; esto es, debe atender no sólo al interés de quien cubre sus horarios, sino al objetivo que se persigue con la prueba, pues raro es el caso del perito que ajusta su análisis al criterio imparcial que debiera imperar en el examen de hechos positivos. Lo segundo, porque el juzgador, a sabiendas de que está impedido de alcanzar todos los ámbitos del saber científico y técnico, se inhibe de otorgar al dictamen pericial el valor

probatorio que en muchas situaciones comprende, por lo que no otorga eficacia jurídica a su contenido.

### **7.3. Procedimiento.**

El principio del procedimiento para emitir un dictamen es que exista una solicitud del mismo, y se puede dar en los siguientes supuestos: cuando no exista conciliación, convenio entre las partes o compromiso de someterse al arbitraje, el conciliador podrá requerir, de oficio, o a petición de parte, la emisión de un dictamen a la Dirección de Dictámenes de la Procuraduría Federal del Consumidor y los requisitos para solicitar la emisión del dictamen son los siguientes: solicitud de emisión del dictamen y acuerdo del conciliador, fundado y motivado, en el que se deberá indicar, si el dictamen lo solicita de oficio o a petición de parte; los actos concretos materia de la queja; las posibles infracciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor, la ausencia de propuestas viables por parte del proveedor para resolver la reclamación planteada; y, los elementos probatorios suficientes de los actos, hechos o razonamientos materia de la queja.

Asimismo, es indispensable para la emisión del dictamen una copia simple del expediente, la cual deberá estar debidamente integrada; de igual manera, deberá contener el presupuesto, factura, comprobante, reconocimiento del proveedor o cualquier otro documento que haga prueba de cuál fue el bien, producto o servicio contratado, también debe obrar, en el mismo, constancia del reconocimiento de las partes sobre la relación contractual motivo de la queja; el reconocimiento de las cantidades originalmente pactadas por el proveedor y el consumidor, derivadas de su relación contractual; el reconocimiento del proveedor del monto de las cantidades que le fueron entregadas por el consumidor, por el bien, producto o servicio; y los elementos suficientes del posible incumplimiento de las obligaciones pactadas a cargo del proveedor, que afectaron los derechos del consumidor.

Ahora bien, la Procuraduría podrá prevenir o devolver la solicitud del dictamen, de considerar que no reúne los requisitos necesarios para elaborar el mismo.

Se da el supuesto de la prevención, la cual debe ser subsanada en tres días hábiles, en las siguientes hipótesis:

- 1.- Cuando el acuerdo de solicitud de dictamen no esté debidamente fundado y motivado.
- 2.- Cuando se remita la solicitud sin copia del expediente, o la copia del mismo esté mal integrada.

Para que se devuelva la solicitud por imposibilidad para emitir el dictamen, es necesario que:

- 1.- Exista conciliación entre las partes.
- 2.- Exista convenio entre las partes de someterse al arbitraje o convenio aprobado por la Procuraduría.
- 3.- No haya presupuesto por escrito, contrato, o convenio o recibos de pago o notas de remisión, o factura, o en su caso, reconocimiento del proveedor de las cantidades pactadas, o cualquier otro documento del que se derive la relación contractual.
- 4.- Tratándose de la prestación de servicios, que del expediente no se desprenda el comprobante o reconocimiento de los trabajos efectuados por el proveedor, la descripción de las características del servicio, las garantías, y/o el costo de las refacciones y de la mano de obra, en su caso. En las hipótesis anteriores, la falta de dichos documentos sólo será justificable en los casos en los que el consumidor manifieste no contar con dicha documentación y el proveedor no haya comparecido o no haya objetado lo manifestado por el consumidor. Lo anterior, de conformidad con el artículo 112 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.
- 5.- Cuando el objeto de la obligación no sea cuantificable.
- 6.- Cuando a juicio de la Dirección de Dictámenes sea necesario un dictamen pericial.

7.- Cuando no se expresen los elementos probatorios suficientes de los actos, hechos o razonamientos materia de la queja.

Finalmente, para emitir el dictamen, la Dirección de Dictámenes contará con un plazo de quince días hábiles a partir de que reciba el expediente debidamente integrado. Una vez elaborado el dictamen y fijada la fecha de audiencia de conciliación, se hace del conocimiento del proveedor y del consumidor el dictamen, aquí ambas partes podrán señalar sus observaciones al mismo, y la acción ejecutiva derivada del dictamen prescribirá a un año de su emisión.

## **CAPÍTULO IV**

### **LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES SON CONSIDERADOS COMO DERECHOS HUMANOS DE AHÍ QUE, NUESTRO SISTEMA JURÍDICO DEBE TENER UNA VISIÓN INCLUYENTE Y HORIZONTAL PARA SER PROTEGIDOS CON MAYOR AMPLITUD**

#### **4.1. Análisis del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación a las reformas constitucionales en materia de Derechos Humanos.**

Estas iniciativas, en principio, proponían las siguientes transformaciones constitucionales:

- a) Modificar la denominación del Capítulo I del Título Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de incluir el término de “Derechos Humanos”.
- b) Fortalecer el reconocimiento de los derechos humanos como derechos inherentes al ser humano y, por lo tanto, hacer manifiesto el deber de protegerlos por parte del Estado.
- c) Hacer efectiva la aplicación de los derechos humanos tutelados en los tratados internacionales.
- d) Revisar la jerarquía constitucional de los tratados internacionales en materia de derechos humanos.
- e) Establecer los derechos humanos como un contenido fundamental de la educación en México.
- f) Proponer que en caso de suspensión de garantías, sea solamente el Congreso de la Unión quien apruebe dicha suspensión.
- g) Establecer que la Suprema Corte de Justicia de la Nación revise, de oficio, la constitucionalidad de los decretos que emita el Ejecutivo, durante la mencionada suspensión de derechos.
- h) Establecer explícitamente las garantías que no estarían sujetas a suspensión.

- i) Reconocer el deber de respetar la garantía de audiencia en todos los supuestos, incluyendo el de la expulsión de extranjeros.
- j) Establecer la protección de los derechos humanos como uno de los principios rectores de la política exterior mexicana.
- k) Fortalecer los mecanismos judiciales de protección de los derechos humanos, ampliando la competencia en materia de juicio de amparo.
- l) Fortalecer los organismos públicos de protección de los derechos humanos, a través de la garantía al principio de autonomía, del establecimiento de la participación de la sociedad civil en el nombramiento de sus titulares y de la precisión de su régimen de responsabilidades. También se propone ampliar su competencia a la materia laboral.
- m) Adecuar el marco constitucional para que los derechos humanos que se han reconocido internacionalmente, a través de los tratados firmados y ratificados por el Senado, cuenten con un mecanismo de control, es decir, las acciones de inconstitucionalidad.<sup>38</sup>

Ahora bien, en la Constitución de 1857, en su artículo 1º, establecía que, “El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución”. Ahora bien, el Constituyente del 1917 optó por el término “garantías individuales”, con el fin de subrayar su carácter vinculatorio, obligatorio y protector.

Las anteriores modificaciones atienden a la necesidad de estar a la vanguardia internacional y de contar con una Carta Magna acorde a las necesidades de este país, antes de las reformas constitucionales la terminología en nuestra Constitución, al hablar de garantías individuales otorgadas por la misma, difería de concordar con el reconocimiento universal de los derechos humanos que

---

<sup>38</sup> Cámara de Diputados. Exposición de Motivos del decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

prevalece desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, instrumento internacional posterior a nuestra Carta Magna, que ofrece mayor protección a la persona.

Derivado de lo anterior, era necesario el fortalecimiento de los derechos de la persona y la protección de su dignidad, cambio que se ha adoptado actualmente por el derecho internacional de los derechos humanos y del derecho humanitario, por la doctrina constitucional moderna y por el derecho comparado, de ahí la necesidad de actualizar la Constitución en esta materia, a través de un conjunto de reformas, planteadas, principalmente, a incorporar el derecho internacional de los derechos humanos.

Es importante destacar que en la teoría constitucional, todas las garantías individuales son derechos humanos, pero no todos los derechos humanos son garantías; por ende, los derechos consagrados en los primeros 29 artículos constitucionales son considerados garantías individuales.

Para Cappelletti la denominación garantía es el medio como su nombre lo indica, para garantizar algo, hacerlo eficaz o devolverlo a su estado original en caso de que haya sido tergiversado, violado no respetado. En ese sentido moderno una garantía constitucional tiene por objeto reparar las violaciones que se hayan producido a los principios, valores o disposiciones fundamentales.<sup>39</sup>

Derivado de lo anterior, y atendiendo a que en nuestro orden jurídico, erróneamente, las garantías de los gobernados son considerado los derechos de los gobernados, con la finalidad de cambiar ese concepto pero sin dejar fuera los derechos considerados garantías por nuestra constitución; se consideró adecuada la siguiente denominación para el Capítulo I del Título Primero de la Constitución, “De los Derechos Humanos y sus garantías”.

---

<sup>39</sup> Cappelletti Mauro, *Derechos fundamentales en México*, Editorial Porrúa. México 2004. p. 56

En ese orden de ideas, el artículo 1º reconoce explícitamente los derechos humanos como derechos inherentes al ser humano, diferenciados y anteriores al Estado y se les dota del más pleno reconocimiento y protección constitucional. Estas reformas consisten en hacer un amplio reconocimiento de los derechos humanos, dándoles carácter constitucional a todos, con lo que deben considerarse incluidos, tanto los que se encuentran expresamente reconocidos en el texto constitucional, como los consagrados en los tratados internacionales de los que México sea parte.

Esta reforma al artículo 1, se basó en los siguientes principios:

1. Principio de subsidiariedad: mediante el cual se abre la posibilidad de que el intérprete de la Constitución pueda acudir a las normas de derechos humanos consagradas en los tratados internacionales de los que México sea parte, para ofrecer una mayor garantía a las personas.
2. Principios de universalidad: de conformidad con la doctrina internacional de los derechos humanos, éstos corresponden a todas las personas por igual. Éste se convierte en el principio fundamental por el que se reconoce igual dignidad a todas las personas y con él se obliga a toda autoridad a que en el reconocimiento, la aplicación o restricción del derecho, se evite cualquier discriminación.
3. Principio de interdependencia: consiste en que cada uno de los derechos humanos se encuentran ligados, unos a otros, y entre sí, de tal manera que el reconocimiento de un derecho humano cualquiera, así como su ejercicio, implica, necesariamente, que se respeten y protejan multiplicidad de derechos que se encuentran vinculados; de esa manera, si se quiere reconocer un derecho se deben de garantizar toda la gama de derechos propios del ser humano. A través de este derecho se está marcando una orientación clara para las autoridades, que al proteger un derecho deben observar los efectos que se causan sobre otros, a la vez que se obliga, en

la labor de promoción de los mismos, a mantener siempre una visión integral.

4. Principio de indivisibilidad, éste se refiere a que los derechos humanos son en sí mismos infragmentables, ya sean de naturaleza civil, cultural, económica, política o social, pues son todos ellos inherentes al ser humano y derivan de su dignidad. Así, no se puede reconocer, proteger y garantizar parte de un derecho humano o sólo un grupo de derechos; de esta forma se consigue que la protección se haga de manera total y se evite el riesgo de que en la interpretación no se respete su protección.
5. Principio de progresividad de los derechos humanos: establece la obligación del Estado de procurar todos los medios posibles para su satisfacción en cada momento histórico y la prohibición de cualquier retroceso o involución en esta tarea. La inclusión de estos principios resulta conveniente en el esquema que se propone adoptar. A través de ellos, se señalan criterios claros a seguir, tanto para las autoridades judiciales, como para las legislativas y administrativas en la defensa y promoción de los derechos humanos. Siendo oportuno destacar la obligación del Estado de “reparar” las violaciones a los derechos humanos.<sup>40</sup>

Como resultado del estudio y análisis de diversas iniciativas, tenemos el siguiente texto constitucional:

**“TÍTULO PRIMERO  
CAPÍTULO I  
DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SUS GARANTÍAS**

*Artículo 1° En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

*Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.*

---

<sup>40</sup>Idem

*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.*

(...)<sup>41</sup>

Ahora bien, ésta reforma habla de mecanismos de protección a los derechos humanos que, como todo derecho, tienen un carácter exigible y corresponde a la Constitución establecer estos mecanismos y garantizar permanentemente su eficacia. En el artículo segundo transitorio se señala lo siguiente: La legislación a que se refiere el tercer párrafo del artículo 1º constitucional sobre reparación deberá ser expedida en un plazo máximo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Finalmente, y de gran relevancia para este trabajo de tesis con estas reformas al artículo 1 de la Constitución, se da al mandato constitucional establecido en el párrafo tercero del artículo 28 constitucional, rango de protección al derecho humano del que gozan todas las personas con calidad de consumidores, elevando este derecho a un derecho humano de protección en este país e internacionalmente. Asimismo, permitiendo de manera tácita la inclusión en nuestro derecho positivo vigente del uso, de forma subsidiaria de lo establecido en los tratados internacionales de los que México sea parte, para ofrecer una mayor garantía a los consumidores.

#### **4.2. Generalidades de los derechos humanos de los consumidores.**

En la presente tesis hemos analizado, en múltiples ocasiones, la importancia que tiene la protección de los derechos de los consumidores en un país como el nuestro, en el que día a día se hacen diversas transacciones y se vinculan relaciones de consumo entre proveedores y consumidores.

---

<sup>41</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Vigente.

No obstante, a nivel nacional tenemos la Ley Federal de Protección al Consumidor, que es el ordenamiento legal que tutela, de manera específica, los derechos de los consumidores; empero, a nivel internacional, sólo existen las Directrices de la ONU en Protección de los Derechos de los Consumidores, aunque no se tiene propiamente un tratado o convención de Corte Internacional que protejan los derechos de los consumidores desde la perspectiva de un dogma de derechos humanos o fundamentales; por ello, es importante analizar otros derechos en tratados, pactos o convenciones internacionales que pudieran protegerlos.

Aunado a ello, es importante destacar que atendiendo a las reformas constitucionales vigentes, desde hace más de un año, debe contemplarse y tomarse en cuenta el dogma a los derechos humanos integrados o contenidos en Tratados, Convenciones o Pactos Internacionales en los que México es parte, a la par de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que adquieren cierta relevancia para nuestro orden jurídico.

De ahí, como ya fué analizado, el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado el 10 de junio de 2011, el cual forma parte de la dogmática de nuestra Carta Magna denominada ahora “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, establece lo siguiente:

**“ARTÍCULO 1o. En los Estados Unidos Mexicanos *todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.***

*Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de*

*la materia **favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.***

***Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.** En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.*

(...)"

(Énfasis añadido)

De tal forma que los derechos fundamentales son aquellos que están consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o bien, forman parte del sistema jurídico nacional, por estar incorporados en un instrumento de derecho internacional que México ha firmado y ratificado, los cuales se encuentran dotados por el solo hecho de estar considerados en dichos ordenamientos y de un estatus jurídico privilegiado.

Los derechos humanos son recogidos en el derecho positivo mexicano, por la necesidad de incorporar como derechos, nuevas expectativas o aspiraciones de las personas y grupos que conviven en la sociedad, que se traducen en instrumentos de protección de los intereses más importantes y vitales de las personas, puesto que preservan los bienes básicos necesarios para poder desarrollar cualquier plan de vida de manera digna, con independencia del lugar de origen, nivel de ingresos y características físicas o sociales.

En los usos lingüísticos jurídicos, políticos e, incluso, comunes de nuestro tiempo, el término derechos humanos aparece como un concepto de contornos más amplios que la noción de los derechos fundamentales. Siendo que los derechos humanos suelen venir atendidos como un conjunto de facultades e instituciones

que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad e igualdad humanas, las cuales deben positivamente estar tuteladas por los ordenamientos a nivel nacional e internacional, en virtud de que los mismos abarcan las exigencias más radicales, vinculadas al sistema de necesidades humanas.

En ese contexto, se advierte que la principal garantía a tutelar, es precisamente que los tribunales deban ser especialmente exigentes con el legislador, desde la perspectiva del principio de igualdad, en dos hipótesis básicas: a) cuando la norma legal analizada utiliza, para la configuración de su contenido normativo, los criterios clasificatorios allí enumerados y, b) cuando la norma legal analizada tiene una proyección central sobre los derechos fundamentales garantizados por la Constitución Federal.

De tal manera, que las reformas constitucionales aludidas, se han suscitado de manera favorable en el régimen jurídico mexicano, pues abren un nuevo paradigma para la aplicación del Derecho, convirtiéndose en un sistema jurídico incluyente, activista y que observa de forma horizontal los derechos fundamentales de todo ser humano, que son vulnerables ante la sociedad y que en muchas ocasiones han sido infringidos de manera inexorable.

Ante ese panorama es imprescindible destacar que el reconocimiento universal de los derechos humanos en nuestra Carta Magna, integran todos aquellos contenidos en ella, así como los que se encuentren en tratados internacionales, como lo establece el artículo 1, segundo párrafo, de nuestra Carta Magna. Por lo tanto, son derechos humanos con un dogma *erga omnes*, los cuales deben ser respetados por cualquier autoridad administrativa como por los órganos jurisdiccionales que administran justicia y que, al encontrarse ante la presencia de los mismos, deben respetarse y protegerse sin mayores preámbulos u obstáculos para su efectiva tutela.

En las relatadas circunstancias, es de advertirse que el Estado de Derecho se encuentra obligado a salvaguardar los derechos humanos de cualquier sector. En la especie, la de los consumidores; por ello, aunque no estén contemplados como tal en los Pactos, Tratados y Convenciones Internacionales deben buscarse por analogía, los que son generales para todos los derechos fundamentales. Por ello, en este apartado deben analizarse los derechos humanos contemplados en pro de los consumidores que, no siendo propiamente denominados como tales, deben ser respetados y que se encuentran contemplados en la Convención Americana de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y en Directrices de la ONU en Protección de los Derechos de los Consumidores.

Lo anterior es así, ya que representa el principio de maximización de protección a los derechos humanos, el cual se deberá aplicar conforme a la norma contenida en el orden jurídico nacional o en el tratado internacional que más proteja los derechos de los mismos. Sirven de apoyo los siguientes criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación:

***TRATADOS INTERNACIONALES. SU APLICACIÓN CUANDO AMPLÍAN Y REGLAMENTAN DERECHOS FUNDAMENTALES.***

*Conforme al artículo 133 constitucional, la propia 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. Ahora bien, cuando los tratados internacionales reglamentan y amplían los derechos fundamentales tutelados por la Carta Magna, deben aplicarse sobre las leyes federales que no lo hacen, máxime cuando otras leyes también federales, los complementan.*

***CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.***

*Amparo en revisión 799/2003. Ismael González Sánchez y otros. 21 de*

abril de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez.  
Secretaria: Mariza Arellano Pompa.

**PRINCIPIO PRO HOMINE. SU APLICACIÓN.**

*El principio pro homine, incorporado en múltiples tratados internacionales, es un criterio hermenéutico que coincide con el rasgo fundamental de los derechos humanos, por virtud del cual debe estarse siempre a favor del hombre e implica que debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio.*

**CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA  
DEL PRIMER CIRCUITO.**

*Amparo en revisión 799/2003. Ismael González Sánchez y otros. 21 de abril de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez.  
Secretaria: Mariza Arellano Pompa.*

El reconocimiento universal de los derechos humanos en nuestra Carta Magna, integra todos aquellos contenidos en ella, así como los que se encuentren en tratados internacionales. Y, ante esa situación, nos encontramos que la parte dogmática de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es conformada por las garantías y derechos humanos, en la cual se encuentra consagrado, en su tercer párrafo, el artículo 28 constitucional, la especial protección de los derechos de los consumidores, como un derecho subjetivo público. Por lo tanto, resulta ser un derecho humano reconocido por nuestra Ley Suprema. En consecuencia, cualquier órgano jurisdiccional debe otorgar el mayor beneficio en tutela de los considerados derechos humanos, como en el caso concreto, son los derechos de los consumidores.

### **4.3. Derechos de los consumidores en base a los principios de progresividad y universalidad.**

Cabe destacar que la incorporación de los tratados internacionales al derecho de los Estados siempre ha planteado conflictos de jerarquía entre el Derecho internacional y el Derecho interno; problemática que se ha patentando de una manera muy marcada en las últimas décadas, debido al avance que ha tenido la codificación del derecho internacional a través de los tratados internacionales.<sup>42</sup>

El tema de los derechos humanos se ha convertido en contenido sustancial de numerosos tratados, lo cual ha coadyuvado a su reconocimiento y protección tanto en el orden interno como en el plano internacional. De ahí la importancia de reconocer la progresividad que los tratados de esta naturaleza tienen en el derecho interno de los Estados, haciendo evidente la necesidad de un sistema que garantice la armonía entre ambos ordenamientos, a fin de brindar seguridad jurídica de los derechos y obligaciones que surgen de ambas normatividades.

Pese a la universalidad del reconocimiento de los derechos inherentes a los seres humanos, contenido en documentos tales como los Derechos del Buen Pueblo de Virginia, del 12 de junio de 1776, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, votada en Francia el 26 de agosto de 1789, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, del 2 de mayo de 1948, de Bogotá, y la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas del 10 de diciembre de 1948, fue necesario que éstos fueran recogidos y regulados jurídicamente en el ámbito interno de los Estados, particularmente en el Derecho Constitucional, como consecuencia de la idea de soberanía, en la que al ser los Estados autónomos en su ámbito interno, son éstos los que fijan las reglas de comportamiento de los ciudadanos entre sí, y del propio Estado ante los ciudadanos.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Arellano García, Carlos, *Derecho Internacional Público* (primer curso), Editorial Porrúa, Segunda edición, México, 1999, p. 186.

<sup>43</sup> Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Editorial Trotta, Quinta edición, Madrid 2003, Capítulo III.

El tema de los derechos humanos ha generado también el surgimiento de órganos protectores de los mismos, así como un gran número de documentos internos e internacionales, generando lo que se ha dado en llamar “el Derecho de los Derechos Humanos”, que presenta características propias y que, por lo mismo, requiere de reglas y principios muy peculiares para su aplicación y para su observancia por los individuos a los que van dirigidos, ya que ahora no es exclusivamente el Estado el sujeto de ellas, sino también empresas, asociaciones, organizaciones y sujetos particulares.

Esta nueva noción de la universalización de los derechos humanos y de su protección, se caracteriza por:

A) Una protección generalizada, que se refiere a la cobertura total de los derechos humanos; esto es, dada la universalidad de su reconocimiento, los derechos humanos deben ser efectivos sin distinción de su especie, y del Estado bajo cuya jurisdicción se encuentre la persona.

B) Una protección permanente, que se traduce en una estabilidad, duración, raigambre, inmovilidad de los órganos institucionales especialmente creados para el control de los derechos humanos.

C) Una protección supranacional, que se refiere a la verificación, inspección y control del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados en materia de derechos humanos, y que se impone, incluso, por encima de la competencia antes exclusiva de éstos, e incluso, contra su voluntad soberana.<sup>44</sup>

En este contexto, el sistema internacional de protección de los derechos humanos se constituye en un sistema subsidiario del sistema interno de protección que tengan establecidos los Estados; es decir, opera una vez que se hayan agotado

---

<sup>44</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos*, Editorial CNDH, México, 1996, p. 23.

los mecanismos internos; este sistema subsidiario se ve fortalecido en atención a una cuarta característica que presenta la universalización de su protección:

D) La progresividad de los derechos humanos, lo cual significa que cuando un mismo derecho se encuentra regulado al mismo tiempo en distintos instrumentos internacionales e internos, se deberá aplicar aquél que resulte más favorable a la persona.

Ahora, en lo que se refiere al principio de universalidad de los derechos humanos, el cual es la piedra angular del derecho internacional de estos, se encuentra contemplado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el cual se ha reiterado en numerosos convenios, declaraciones y resoluciones internacionales de derechos humanos.

En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, por ejemplo, se dispuso que todos los Estados tuvieran el deber, independientemente de sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Son universales los derechos humanos, en cuanto se extienden a todo el género humano, en todo tiempo y lugar, en razón de la esencial unidad de naturaleza del hombre, cualquiera sea su condición histórica o geográfica, su raza, sexo, edad o situación concreta en la sociedad.

Los derechos humanos son universales porque todos los poseemos y se derivan de nuestra dignidad, inherente e igual a todas las personas. El principio de universalidad se encuentra inmerso a los derechos humanos, por lo que toda persona, sin excepción ni discriminación, tiene derecho al disfrute de los derechos humanos, por lo que las Naciones deben reconocerlos y respetarlos en toda su plenitud y extensión posible, de tal forma que, tratándose de los derechos de los consumidores, se advierte que estos pertenecen a una colectividad,

encontrándose reconocidos como ya se analizó en temas precedentes, dentro de la parte dogmática en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por ello, pertenecen a los derechos humanos, que deben tutelarse en todo momento y respetados frente a terceras personas que pudieran transgredir los mismos, por el simple hecho de tener inherente un derecho humano. Por tanto, deben gozar, en plenitud, del Principio de Universalidad,

Lo anterior, atendiendo, por supuesto, al principio PRO HOMINE o PRO PERSONA que, desde una interpretación, es el que más optimice un derecho fundamental (y que se plasma en los subprincipios de *favor libertatis*, de protección a las víctimas o *favor debilis*, entre otros).

En efecto, se trata de un criterio hermenéutico, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o interpretación más extensiva, cuando se trate de reconocer derechos protegidos. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre.

Cabe destacar que, a nivel internacional, ya se ha aplicado y reconocido la eficacia horizontal de los derechos fundamentales por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En concreto, la Corte considera que el Estado debe hacer valer los derechos fundamentales en las relaciones sujetas al derecho privado, pues, de otra manera, podrían darse violaciones de derechos que le acarrearán responsabilidad internacional.

Ahora bien, en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, cuyo contenido es el siguiente:

El artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone:

**“Artículo 26. Desarrollo Progresivo.** Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación

internacional, especialmente económica y técnica, para lograr **progresivamente** la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.

(El énfasis es de la suscrita).

Artículo 2.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

*“(...) cada uno de los estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr **progresivamente**, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”*

*(El énfasis añadido)*

Luego entonces, la progresividad de los tratados internacionales, al tener como sustento medular el criterio hermenéutico o de interpretación “*pro homine*”, contribuye a minimizar las posibilidades de conflictos entre los instrumentos legales, ya que habrá de aplicarse la legislación que resulte ser más favorable a la persona.

En este sentido, los derechos están en constante evolución desde el momento en que surgió la Declaración de los Derechos Humanos en 1948. Desde ese momento, los preceptos que se refieren a cada derecho han ido evolucionando a través de los diversos tratados y convenciones que se han referido a ellos, ampliando el ámbito del derecho y sus garantías.

En efecto, hay una tendencia manifiesta hacia la más amplia protección de los derechos humanos. Así, en el ámbito internacional de los derechos humanos se ha desarrollado el principio de "integralidad maximizada del sistema", de manera tal que el derecho internacional de los derechos humanos está incorporado al derecho interno como fuente, cuando contiene algunos "plus respecto de este último y el derecho interno se incorpora como fuente de derecho internacional", en la medida de ser más favorable al sistema de derechos.

En este sentido, diversos pactos internacionales de derechos humanos tienen normas que explicitan el principio de progresividad o integridad maximizadora de los derechos. Así, la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 29, señala lo siguiente:

***“Artículo 29. Normas de Interpretación***

***Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:***

- a) Permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;***
- b) Limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;***
- c) Excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y***

- d) *Excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.*"<sup>45</sup>

El principio de progresividad lleva a aplicar siempre la disposición más favorable a los elementos que tenemos como personas, por lo que siempre debe aplicarse aquel instrumento que en mejor forma garantice el derecho, no importando si la mayor garantía se encuentra en la norma interna del Estado o en la norma de Derecho Internacional de los Derechos Humanos incorporada al derecho interno, la que lleva a una interpretación *pro cives* o *favor libertatis*, o sea, a la interpretación que mejor favorezca y garantice los derechos humanos.

Esta progresividad de los derechos y su *auto ejecutividad* implica, que los Poderes de la Unión, deben conocer y aplicar las normas del Derecho Internacional de Derechos Humanos que se ha incorporado al derecho interno, cuando el derecho nacional no garantiza tal derecho. Luego, los derechos de las personas, los pueblos y la naturaleza, para su aplicación e interpretación, deben ser desarrollados progresivamente, a fin de extender su ámbito de tutela. Por tanto, el Estado debe generar y garantizar las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio; en el caso concreto, del Estado de Derecho Mexicano.

De tal forma que el contenido de los derechos debe ser desarrollado doctrinaria, normativa, jurisprudencialmente y a través de políticas públicas. En consecuencia, cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos será declarada inconstitucional.

El contenido de los derechos de los consumidores se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas, teniendo en cuenta que el *principio de progresividad y no regresividad* de los derechos que tenemos, como consumidores, tiene su base y sustento supremo en

---

<sup>45</sup> Convención Americana de Derechos Humanos, "Pacto San José".

el artículo 28, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Nuestro Estado de Derecho se encuentra obligado a generar y garantizar las condiciones necesarias para su pleno desenvolvimiento, de tal manera que, si hay varias normas o interpretaciones aplicables a un caso concreto, se debe elegir la que más proteja los derechos de la persona, protegiendo claramente los principios de progresividad y universalidad de los derechos humanos, sin que esté permitido retroceder o minimizar un derecho adquirido alcanzado en tutela de nuestros derechos humanos.

De las normas internacionales citadas en párrafos precedentes, en relación al principio de progresividad, se advierte que tiene una doble dimensión: la primera a la que podemos denominar positiva, lo cual está expresado a través del avance gradual en orden a la satisfacción plena y universal de los derechos tutelados, que supone decisiones estratégicas en miras a la preeminencia o la postergación de ciertos derechos por razones sociales, económicas o culturales y, la otra, a la que podemos denominar negativa, que se cristaliza a través de la prohibición del retorno, o también llamado principio de no regresividad.

Sirven de apoyo los siguientes criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

***“CRITERIOS EMITIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO NO FUE PARTE. SON ORIENTADORES PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEAN MÁS FAVORABLES A LA PERSONA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.***

***Los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que derivan de sentencias en donde el Estado Mexicano no intervino como parte en el litigio son orientadores para todas las decisiones de los jueces mexicanos, siempre que sean más favorables a la persona,***

*de conformidad con el artículo 1o. constitucional. De este modo, los jueces nacionales deben observar los derechos humanos establecidos en la Constitución Mexicana y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación al interpretarlos y acudir a los criterios interpretativos de la Corte Interamericana para evaluar si existe alguno que resulte más favorable y procure una protección más amplia del derecho que se pretende proteger. Esto no prejuzga la posibilidad de que sean los criterios internos los que se cumplan de mejor manera con lo establecido por la Constitución en términos de su artículo 1o., lo cual tendrá que valorarse caso por caso a fin de garantizar siempre la mayor protección de los derechos humanos.*

*Varios 912/2010. 14 de de julio de 2011. Mayoría de seis votos; votaron en contra: José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.*

*El Tribunal Pleno, el veintiocho de noviembre en curso, aprobó, con el número LXVI/2011 (9a.), la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintiocho de noviembre de dos mil once.”*

*(Énfasis añadido)*

### **PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.**

*La posibilidad de inaplicación de leyes por los jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos,*

**deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país -al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte.**

Varios 912/2010. 14 de julio de 2011. Mayoría de siete votos; votaron en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Jorge Mario Pardo Rebolledo con salvedades y Luis María Aguilar Morales con salvedades. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el veintiocho de noviembre en curso, aprobó, con el número LXIX/2011(9a.), la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintiocho de noviembre de dos mil once.

(Énfasis añadido)

#### **4.4. Los Derechos de los Consumidores contemplados en el tercer párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son Derechos Humanos.**

Es importante destacar que, el artículo 28 de nuestra Carta Magna, consagra el derecho fundamental en el que se establece el dogma especial de protección y acceso a la justicia que tienen los consumidores de nuestro país, el cual encuentra su vigencia, a nivel nacional, desde el 3 de febrero de 1983. Este artículo dedica su ratio legis al derecho fundamental de tutela de los consumidores en el orden jurídico mexicano, del que se colige el mandato del legislador de establecer reglas de protección al consumidor y se reconoce el derecho de organización de los mismos para la defensa de sus intereses, temas que se han abordado a lo largo de este trabajo de tesis.

Ahora bien, como ya se precisó en el primer tema de este capítulo el Título Primero de nuestra Carta Magna, en su Capítulo I, “De Los Derechos Humanos y sus Garantías”, en su artículo primero señala que, en México, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, por lo que en términos del citado artículo, en correlación con lo dispuesto por el artículo 28 constitucional, la protección al consumidor es un derecho humano establecido y reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derecho que se ordena sea integral, al proscribir toda concentración o acaparamiento, en una o pocas manos, de artículos de consumo necesarios y que tengan por objeto obtener la alza de los precios, así como no permitir cualquier acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, comerciantes o industriales, comerciantes o empresarios de servicios, para evitar la libre competencia o la competencia entre sí, obligando a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una persona o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social,

instruyendo que, incidir esta práctica en la determinación del precio y por ende en el acceso de los productos básicos de subsistencia popular, estableciendo la ley sanciones severas y las autoridades perseguirán a los infractores de la misma con eficiencia.

Lo anterior, se personifica a través de la descripción legal de los delitos contra la economía y la riqueza nacional, previstos y sancionados por el artículo 253 del Código Penal Federal, con una pena que va de tres a diez años de prisión y con 200 a 1000 días de multa, considerando al proceso de producción, transporte, distribución y consumo de artículos materiales en beneficio de todos los gobernados consumidores.

Como ya fué aseverado en los capítulos anteriores, es en las leyes en donde se fijarán las bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. Además, establecerán las bases jurídicas para la protección a los consumidores y se propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses, creándose, para ello, una Ley Federal de Protección al Consumidor, la cual establece los principios básicos que deben observarse en las relaciones económicas de consumo, tal y como se desarrolló en los capítulos anteriores.

Lo anterior, sin perjuicio de los derechos derivados de tratados o convenciones internacionales de los que México sea signatario; de la legislación interna ordinaria; de reglamentos expedidos por las autoridades administrativas competentes; así como de los que deriven de los principios generales de derecho, la analogía, las costumbres y la equidad.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Carbonell, Miguel, *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*, Editorial Porrúa, Sexta Edición, México 2008, p 195.

Desde el punto de vista jurídico constitucional, debe precisarse que los derechos de los consumidores están circunscritos a los derechos humanos fundamentalmente de tercera generación, es decir, los destinados al progreso de la colectividad, a la cual se pretende elevar su calidad de vida, siendo, a su vez, un desarrollo apoyado en la cooperación con otros Estados, y los derechos humanos propiamente dichos son consagrados y protegidos de manera individualizada, es decir, el Estado presta garantías a aquellos individuos a quienes se les vulnera o desconozcan tales mínimos, obligando a los entes violadores a reconocer la transgresión.

#### **4.5. Garantías que tutelan los Derechos de los Consumidores en nuestro orden jurídico.**

Las garantías constitucionales, son derechos fundamentales que forman parte integrante de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya finalidad es defender la efectiva vigencia de los derechos fundamentales que este texto reconoce o protege, haciendo efectiva la estructura jerárquica normativa establecida.

Para Ignacio Burgoa la palabra “*garantía*” proviene del término anglosajón “*warranty*” o “*warantie*”, que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar (*to warrant*), por lo que tiene una connotación muy amplia. “*Garantía*” equivale, pues, en su sentido lato a “*aseguramiento*” o “*afianzamiento*”, pudiendo detonar también “*protección*”, “*respaldo*”, “*defensa*”, “*salvaguardia*” o “*apoyo*”.<sup>47</sup>

Doctrinalmente se establece una división de las garantías constitucionales, señalando la existencia de garantías individuales y garantías sociales.

---

<sup>47</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. *Garantías Individuales*. Editorial Porrúa, Cuadragésimo Edición, México 2008, p. 161.

Las garantías individuales son los derechos subjetivos públicos del gobernado frente al poder público, contenidos en la Constitución; éstas se forman con la concurrencia de los siguientes elementos:

1. Relación jurídica de supra a subordinación entre gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujeto pasivo).
2. Derecho público subjetivo que emana de dicha relación a favor del gobernado (objeto).
3. Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto).
4. Previsión y regulación de la citada relación por la Constitución (fuente).

La función de las garantías individuales, es establecer el mínimo de derechos que debe disfrutar la persona y las condiciones y medidas para asegurar su respeto y pacífico goce; es un instrumento que limita a las autoridades para asegurar los principios de convivencia social y la constitucionalidad de las leyes y de los actos de autoridad.

Las garantías individuales se clasifican en:

- Garantías de Igualdad.
- Garantías de Libertad.
- Garantías de Propiedad.
- Garantías de Seguridad Jurídica.

Ahora bien, las garantías sociales son ciertos derechos que son otorgados a determinadas clases sociales, tales como la clase trabajadora, clase campesina, clase consumidora, etcétera.

Para Carlos de Silva Nava, las garantías sociales en el Sistema Jurídico Mexicano son las garantías individuales, otorgadas a una persona concreta, es decir, no a

varias personas, en la medida en que esa determinada persona pertenece a una clase social, pero son garantías para la persona.<sup>48</sup>

El autor Alberto Trueba Urbina, en su obra *La Primera Constitución Político-Social*, desarrolla que nuestra Carta Magna, proclama las siguientes garantías sociales:

- El derecho a la educación y a la cultura, primero laicista, después socialista y actualmente democrática, para fomentar el amor a la patria y el mejoramiento económico y social (art. 3).
- La limitación de la prestación de servicios a un año, cuando sea en perjuicios del trabajador (art. 5).
- Prohibición de imponer a los obreros o jornaleros multa mayor del importe de su sueldo en una semana (art. 21).
- El dominio eminente de tierras y aguas, minas, petróleo, etc., del Estado, así como que la Nación en todo tiempo podrá imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, además, el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptible de aprobación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables, etc., es decir, para socializar la tierra y la riqueza (art.27).
- Se establece, expresamente, que no constituyen monopolios las asociaciones o sociedades cooperativas de productos 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, y que no sean

---

<sup>48</sup> De Silva Nava, Carlos, *Curso de Derecho Constitucional*. Editorial Universidad Autónoma de Puebla. Veracruz 1991. Pp. 52 y 53.

artículos de primera necesidad, siempre que tengan autorización del gobierno federal o local. (art.28).

- Los derechos sociales a favor de la clase obrera y de los trabajadores en particular, se consigna en el artículo 123, bajo el rubro “Del Trabajo y de la Previsión Social” en función de socializar el trabajo y los bienes de producción”.<sup>49</sup>

A través de las garantías sociales se protege a los grupos de la sociedad más débiles económicamente, o sea, al hombre como integrante de ese grupo social, asegurándole un mínimo educativo y económico e, incluso, extendido en el disfrute de las medidas de seguridad social. Son los derechos del hombre, en su característica de persona social, por quedar aquel vinculado, ya sea aún grupo o a una clase, o bien, a una comunidad determinada, y que el derecho garantiza, con sentido de integración, lo que impone un deber para el Estado, de suministrar prestaciones específicas.

La Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala, que las garantías sociales, por su propia naturaleza, están por encima de los derechos individuales determinados en la Constitución.

#### **4.5.1 Garantía de Igualdad.**

Las garantías de igualdad pueden definirse como los derechos públicos subjetivos que toda persona puede oponer a los órganos del Estado, a fin de recibir un trato acorde con la situación jurídica en que se encuentren, evitando, así, situaciones discriminatorias, basadas en características irrelevantes para los supuestos contemplados por las leyes.

La igualdad se manifiesta en la posibilidad de que varias personas, numéricamente indeterminadas, adquieran los derechos y contraigan las

---

<sup>49</sup> Ídem p. 53.

obligaciones derivadas de una cierta y determinada situación en que se encuentren.<sup>50</sup>

Las garantías de igualdad se encuentran establecidas por los artículos 1; 2, Apartado B; 4; 5, primer párrafo; 12; 13 y 31, fracción IV, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo primero dispone que todos los individuos que se encuentren en los Estados Unidos Mexicanos gocen de las garantías que otorga la Constitución; establece el principio de igualdad legal para cualquier persona ubicada en el territorio de la República, prohibiendo la esclavitud y la discriminación nacida por motivos étnicos, religiosos, políticos o de género, entre otros.

El apartado b del artículo 2 Constitucional señala las condiciones de igualdad que deben prevalecer en las comunidades indígenas, así como las acciones que debe ejecutar el Estado para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar la discriminación.

El artículo 4 indica la igualdad jurídica del varón y de la mujer; contempla los derechos a la salud, a un medio ambiente adecuado y a que los niños cuenten con todos los elementos necesarios para su debido desarrollo.

El primer párrafo del artículo 5, consagra el libre ejercicio de cualquier comercio o industria a todas las personas, sin distinciones basadas en nacionalidad, raza, sexo, etcétera.

El artículo 12, impide la concesión de títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios.

---

<sup>50</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. *Garantías Individuales*. Editorial Porrúa, Cuadragésimo Edición, México 2008, 251.

El artículo 13 prohíbe el procesamiento por leyes privativas o tribunales especiales y declara abolidos los fueros, con la salvedad del militar.

Finalmente, la fracción IV del artículo 31, prevé el principio de equidad tributaria, derivado de jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, que lo ha considerado una garantía de igualdad.

#### **4.5.2 Garantía de Libertad.**

La libertad se revela como una potestad inseparable de de la naturaleza humana, potestad genérica de actuar, actuación que implica en síntesis la consecución objetiva de fines vitales del individuo y la realización práctica de los medios adecuados para su obtención.<sup>51</sup>

Esta garantía es un conjunto de derechos públicos subjetivos para ejercer, sin vulnerar los derechos de terceros, libertades específicas que las autoridades del Estado deben respetar, y que no pueden tener más restricciones que las expresamente señaladas en la Constitución.

Las garantías de libertad están reconocidas en los artículos 1, segundo párrafo, 2, apartado A, 3, 4, segundo párrafo, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 15, 24, y 28 de la Constitución.

El artículo 1 segundo párrafo, señala que: "Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos" (prohibición de la esclavitud),

El artículo 2 apartado A. "La Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y autonomía" (autodeterminación de los pueblos indígenas).

El artículo 3 "Todo individuo tiene derecho a recibir educación" (libertad de educación).

---

<sup>51</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. *Garantías Individuales*. Editorial Porrúa, Cuadragésimo Edición, México 2008, 305.

Artículo 4 "Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos" (libertad de procreación).

Artículo 5, libertad de dedicarte a la profesión, industria, comercio o trabajo que se quiera, con la condición de que sea lícito (libertad de trabajo).

Artículo 6, libertad de expresión, que consiste en manifestar tus ideas, siempre que no ataque la moral, los derechos de terceros, provoquen algún delito o perturbe el orden público

El artículo 7, es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia", así como no encarcelar a expendedores, papeleros, operarios y empleados de establecimientos de donde haya salido un escrito denunciado como delito de prensa, hasta demostrar su plena responsabilidad (libertad de prensa).

El artículo 8, señala que todo funcionario y empleado público respetará el derecho de petición, el cual se debe hacer por escrito, de manera pacífica y respetuosa (libertad de petición).

Artículo 9, libertad de asociarte o de reunirte pacíficamente con cualquier objeto lícito (libertad de asociación y de reunión).

El artículo 10, el derecho de poseer armas en tu domicilio para seguridad y legítima defensa, con excepción por las prohibidas por la Ley Federal y las reservadas para el uso exclusivo del ejército (libertad de posesión y portación de armas).

El artículo 11, libertad de tránsito y de cambio de residencia.

Artículo 24, libertad para profesar la creencia religiosa que más te agrade (libertad religiosa).

Finalmente, y siendo tema central de este trabajo de tesis el artículo 28, el cual determina que, la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia toda concentración y acaparamiento de artículos de consumo necesarios. (prohibición de monopolios).

### **4.5.3 Garantía de la Propiedad.**

Las garantías de propiedad defienden el derecho del gobernado a usar, disfrutar o disponer libremente de alguna cosa que le pertenece. Lo anterior presupone que se trate de un objeto material y que el mismo sea jurídicamente apropiable y que la disposición que se haga de está, contemplada en los marcos y limitaciones que la Ley señale. La Constitución mexicana señala, en su artículo 27, las diversas modalidades que adquiere el derecho de propiedad en nuestro sistema jurídico.

La propiedad, en general, se revela como un modo de afectación jurídica de una cosa a un sujeto, bien sea éste físico o moral, privado o público, derivado de que la idea que todo hombre abriga, evoca la imputación de un bien a una persona, o sea, que no se concibe a esta aislante, sino siempre con referencia a un ser humano. No es que entre la persona y la cosa exista una relación jurídica, sino que un bien se le atribuya a un sujeto sin que se considere en sí mismo, por lo que la propiedad se traduce en un modo específico de atribución de una cosa a una persona.

En ese orden de ideas, los bienes se atribuyen a las personas de diferente manera, la cual produce consecuencias jurídicas, por lo que la garantía de propiedad no es un derecho natural e imprescriptible del ser humano, sino que ese derecho depende de factores y circunstancias trascendentales a la personalidad del hombre, como son, en resumen, los de que el bien tenga una naturaleza material tal que le permita ser objeto de propiedad.<sup>52</sup>

El fundamento constitucional de la propiedad privada inmobiliaria como derecho subjetivo público se contiene en el primer párrafo del artículo 27 Constitucional y establece que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, la cual ha

---

<sup>52</sup> Ídem, p. 456

tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

De lo anterior deriva el concepto de propiedad originaria, el cual no debe tomarse como un equivalente al de propiedad en su connotación común, pues el Estado o la nación no usan, disfrutan o disponen de las tierras o aguas, como lo hace un propietario corriente, sino que consiste en el dominio eminente que tiene el Estado sobre su propio territorio, consistente en el imperio, autoridad o soberanía que dentro de sus límites ejerce.

Ahora bien, la propiedad privada es el derecho oponible por su titular ante las personas físicas o morales, incluyendo al Estado en su aspecto de autoridad no soberana, colocados en una misma situación jurídica de gobernado, esto es porque la propiedad privada presenta el carácter de derecho público subjetivo, cuando pertenece al gobernado como tal y es oponible al Estado y sus autoridades, ya no bajo su índole de persona no soberana, sino como autoridad de imperio, de autoridad.

#### **4.5.4 Garantía de Seguridad Jurídica.**

En sentido general la garantía de seguridad jurídica se puede conceptualizar como el contenido de varias garantías consagradas por nuestra Carta Magna; se manifiesta como la substancia de diversos derechos subjetivos públicos individuales del gobernado oponibles y exigibles al Estado y a sus autoridades quienes tienen la obligación de acatarlos u observarlos, es, por ello, que el estado y sus autoridades, para cumplir con esa obligación, deben desempeñar actos positivos, consistentes en realizar todos aquellos hechos que impliquen el cumplimiento de todos los requisitos, condiciones, elementos o circunstancias exigidas para que la afectación que generen sea jurídicamente válida.

Las garantías de seguridad jurídica contienen un conjunto de derechos y principios de protección a favor del gobernado, tanto en sus bienes, como en su persona. En realidad, protegen contra los actos de autoridad que exceden lo permitido por los artículos 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 constitucionales, o, dicho de otra manera, la autoridad debe de actuar apegada a éstas disposiciones, son su regla y son su límite.

El artículo 14 concede cuatro garantías, que son:

a). La Garantía de Irretroactividad de las Leyes, prohíbe el que, por virtud de una nueva ley, puedan afectarse situaciones o derechos constituidos conforme a una ley anterior, señalando que “A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.”

b). La Garantía de Audiencia, impide que los gobernados puedan ser privados de la vida, de sus propiedades, sin un previo juicio en que se les dé la oportunidad de defenderse, señalando que “Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, de sus posesiones, propiedades 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.”

c). Garantía de la Exacta Aplicación de la Ley en Materia Penal, dispone que sólo se podrán imponer las penas señaladas por la ley, para los diversos delitos, porque debe aplicarse, precisamente, la que este prevenida, no otra similar, concebida en los siguientes términos: “En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate.”

d). Garantía de Legalidad en Materia Civil, impone a las autoridades judiciales la obligación de fundar sus sentencias en la letra de la ley; el citado artículo establece: “En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y, a falta de ésta, se fundará en los principios generales del derecho.”

El artículo 15 Constitucional establece la siguiente prohibición “No se autoriza la celebración de tratados para extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.”. Lo anterior se decreta para las autoridades del estado que constitucionalmente deben intervenir en la celebración de tratados o convenios internacionales, imponiéndoles obligaciones negativas o de no hacer.

Para el estudio de este artículo se dividirá en partes. En la Primer Parte del artículo 16, que a la letra señala que: “Nadie podrá ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde o motive la causa legal del procedimiento”. La titularidad de esta garantía consagrada en el artículo 16 es para todo gobernado cuya esfera jurídica sea susceptible de ser objeto de algún acto de autoridad, el cual puede ser una simple molestia de mera afectación de índole meramente administrativa, materialmente, jurisdiccional, en materia penal, o civil y actos estrictos de privación. Estos actos jurídicos pueden afectar algunos de los siguientes bienes jurídicos comprendidos en la esfera subjetiva del gobernado: a su misma persona, a su familia, a su domicilio, a sus papeles o a sus posesiones. Ahora bien, este acto de molestia debe dimanar de autoridad competente. Esta garantía de competencia debe estar comprendida dentro de la garantía de legalidad, la cual condiciona todo acto de molestia a la expresión de la fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento. El hecho anterior debe derivarse siempre de un mandato u orden escritos, por lo que cualquier mandamiento u orden verbales que originen el acto perturbador o que en sí mismos contengan la molestia en los bienes jurídicos a los que ya hicimos referencia, son violatorios de este precepto constitucional.

El artículo 16 Constitucional, en su segunda parte, establece: “No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia,

acusación o querrela de un hecho determinada o que la ley señale como sancionado, cuando menos, con pena privativa de la libertad y existan datos que acreditan el cuerpo del delito y hagan probable la responsabilidad del indiciado”, el señalado precepto agrega: “La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad”, en la inteligencia de que “La contravención a lo anterior será sancionado por la ley penal”.

El acto de autoridad condicionado por las diversas garantías consagradas en esta segunda parte del artículo 16 constitucional, orden de aprehensión, tiene como efecto directo la privación de la libertad del sujeto no derivada de una sentencia judicial, o sea, la privación libertaria como un hecho preventivo.

La Tercera Parte de este precepto Constitucional dispone que: “En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose, al concluirla, una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o, en su ausencia o negatividad, por la autoridad que practique la diligencia.”

Esta parte estriba en el denominado “cateo”, que es el registro o inspección de sitios o lugares con fin descubrir ciertos objetos para evidenciar determinadas circunstancias, de aprehender a algún sujeto o de tomar posesión de un bien.

Ahora pasaremos a la cuarta parte de este artículo, “Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizarse la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente, por escrito,

deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar esta autorización cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con estos carecerán de todo valor probatorio”.

En resumen, la legalización de la intervención de cualquier comunicación privada, la práctica de esta intervención, que entraña un acto de molestia no requerida, la aludida intervención sólo deberá autorizarse en la instalación secundaria para satisfacer la garantía de fundamentación legal reformado en julio de 1996.

Ahora, se desarrollará la sexta parte, la cual, por decreto de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, publicado el 3 de febrero de 1983, incorpora al artículo en comento el texto del artículo 25, el cual establece la libertad de circulación de la correspondencia.

Finalmente, llegamos a la Séptima Parte, que es el último párrafo del artículo 16 Constitucional, el cual a la letra señala que: “En tiempos de paz, ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular, contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra, los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente”. Esta disposición consigna la garantía de inviolabilidad del domicilio privado contra las autoridades militares que pretendan ocuparlo o habilitarle, en el sentido de prohibir a estas alojarse en él, y por el otro extremo la garantía de que en tiempo de paz faculta a los miembros del ejército ciertas donaciones o prestaciones, en general, en forma gratuita y aun en contra de la voluntad de los mismo.

Ahora, pasaremos al análisis del artículo 17 Constitucional, el cual contiene tres garantías de seguridad jurídica, la primera establece lo siguiente: “Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil”, (*nullum de lictum, nulla poena sine lege*). El cual nos dice que solamente un hecho reputado por la ley como delito puede ser considerado como tal y, en consecuencia, susceptible de sanciones penalmente. En resumen, una deuda proveniente de un acto o relación jurídica civil, no puede engendrar una sanción penal, como lo es la privación de la libertad. De igual forma establece que: “nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civiles” (*nulla poena, nullum delictum sine lege*).

La segunda garantía nos dice que: “ninguna persona puede hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho”, el párrafo escrito contiene tácitamente para los gobernados un deber positivo que consiste en acudir a las autoridades estatales en demanda de justicia o para el reclamo de sus derechos.

Finalmente, el artículo 17 Constitucional establece que: “ los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley”. Esta garantía se refiere a la imposibilidad que tienen las autoridades judiciales de retardar o entorpecer, indefinidamente, la función de administrar justicia. Por último, la parte final del artículo en comento consagra la manera “gratuita de desempeñar la función jurisdiccional”; esto es, que ninguna persona puede cobrar a las partes remuneración alguna por el servicio que presta, lo que se traduce en la “prohibición constitucional de las costas judiciales”.

Ahora, pasaremos al artículo 18 Constitucional. Este artículo protege al individuo en cuanto a su libertad personal, mediante la prohibición de la prisión preventiva por delitos que no merezcan pena corporal; y, por lo que atañe a su dignidad y respeto, cuando se trate de reos de sexo femenino, al disponer que los lugares donde compurguen las penas deben estar separados de los destinados al mismo efecto, para los reos varones. Las segundas se consignan como potestades y

obligaciones de la Federación y de los Estados para procurar, a través de su ejercicio y cumplimiento, la realización de las finalidades de beneficio colectivo que representan las tendencias de readaptar al delincuente a la sociedad, de regenerarlo y adecuarlo dentro de un adecuado régimen penitenciario inspirado en la idea, no de segregarlo de la vida social a título de castigo, sino de incorporarlo a ella como hombre útil, prescribiéndose, además, a cargo de las autoridades administrativas, federales y locales, el deber social de implantar instituciones educativas para los menores infractores, con el objeto de evitar su incidencia en el campo de la delincuencia.

El siguiente artículo a analizar es el 19, que establece lo relacionado al “auto de formal prisión” que señala que dentro de las setenta y dos horas, contadas desde el preciso momento en que se haya puesto a disposición el inculcado del juez que conoce del asunto, se debe resolver sobre la situación, esto es, si se deja formalmente preso o en libertad al inculcado.

El artículo 20, en síntesis, describe un número de garantías referentes al procedimental penal comprendido desde el auto judicial inicial hasta la sentencia definitiva que recaiga en el proceso respectivo. Dichas garantías de seguridad jurídica se imputan, al gobernado, en su calidad de indiciado o procesado e imponen a la autoridad judicial que conozca del juicio correspondiente diversas obligaciones y prohibiciones a título de requisitos constitucionales que debe llenar todo procedimiento criminal.

Ahora se pasará al estudio del artículo 21, el cual establece la imposición de las penas. Es propia y exclusiva de la autoridad judicial, o sea, que ninguna autoridad estatal, que no sea judicial, puede imponer pena alguna. De igual forma señala, que compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de reglamentos gubernativos, y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas. También, en este artículo, se señala que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público

y a la Policía Judicial, lo que quiere decir que el gobernado no puede ser acusado sino por una entidad autoritaria especial, que es el Ministerio Público. Finalmente mediante Decreto de 4 de mayo de 2005, se adicionó un párrafo quinto al artículo 21 constitucional señalando que el Ejecutivo Federal podrá, con aprobación del Senado, en cada caso, reconocer la Jurisprudencia de la Corte Penal Internacional.

El siguiente artículo es el número 22, que señala la prohibición de las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualquier otra pena inusitada y trascendental.

El artículo 23 nos habla de las instancias del proceso penal, señalando que ningún juicio de esa naturaleza deberá tener más de tres instancias, nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Asimismo, prohíbe la práctica de absolver de la instancia.

#### **4.6. Análisis de la Exposición de Motivos que reformaron los artículos 444, 500 y 961 del Código de Procedimiento Civiles del D.F., publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 1988.**

En las consideraciones de la exposición de motivos de estas reformas, se señala que con estas reformas, relativas al capítulo del juicio ejecutivo del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, se pretende resolver de, manera trascendente, un problema que ha cuestionado la seguridad jurídica de los consumidores, respecto de los convenios celebrados ante la Procuraduría Federal del Consumidor, así como los laudos que emita la misma.

Textualmente se señala:

*“Hasta esta fecha es lamentable la situación en que se ha desenvuelto la procuraduría, toda vez que el resultado de las conciliaciones que se*

*celebran ante la misma, y que concluyen con los convenios celebrados entre proveedores y consumidores no tienen pleno cumplimiento. Este órgano del Estado no ha contado con facultades de ejecución, puesto que no puede convertirse en juez y parte además de que los tribunales efectivamente se han negado para llevar a cabo la ejecución de los mismos.*<sup>53</sup>

Razonamiento de gran relevancia, en virtud de que, como ya se trató en capítulos anteriores, existe un número considerable de proveedores que, en la etapa conciliatoria, llegan a un convenio. Sin embargo, al ser citados a la siguiente audiencia conciliatoria, con la finalidad de verificar el cumplimiento de dicho convenio celebrado ante la Procuraduría Federal del Consumidor, en los casos en que llegan a asistir los proveedores, solicitan una prórroga para dar cumplimiento al referido convenio, o, en el peor de los casos, el proveedor no asiste a esta audiencia conciliatoria, generando incertidumbre jurídica al consumidor.

Ahora bien, anterior a estas reformas, los consumidores afectados por proveedores, que no daban cumplimiento al convenio celebrado ante la Procuraduría, además de realizar el procedimiento conciliatorio previsto en la Ley Federal de Protección al Consumidor, al querer ejecutar el convenio de referencia ante los tribunales en materia civil correspondientes, se encontraban con el obstáculo de que dicho órgano jurisdiccional, de oficio o a petición de parte, estudiaba la viabilidad de los títulos que traen aparejada ejecución, emitidos por la Procuraduría Federal del Consumidor, resolviendo en algunos casos la improcedencia de los referidos títulos, negando a los consumidores el derecho de ser resarcidos de los daños efectuados por los proveedores.

De ahí la importancia de reconocer que los convenios y laudos, celebrados y emitidos en materia del consumidor, están investidos del imperium del derecho para hacer efectiva la seguridad jurídica y la completa impartición de la justicia; ya que, de lo contrario, el derecho de la protección al consumidor correría el riesgo de

---

<sup>53</sup> Cámara de Diputados. Exposición de Motivos que reformaron los artículos 444, 500 y 961 del Código de Procedimiento Civiles del D.F., publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 1988.

seguirse burlando por los proveedores ya que, aunque concurren a las audiencias, suscriben convenios y pagan, inclusive las multas, no cumplen ni con los laudos ni con los convenios.

En un principio esta iniciativa de reforma causó cierto revuelco ya que, si bien es cierto que la Procuraduría Federal del Consumidor, es un organismo que carece de autoridad, también lo es, que, de acuerdo al Código de Procedimientos Civiles vigente traen aparejada ejecución, entre otros tantos documentos que señala dicho código, cualquier documento privado: esto es, la ejecución la contienen los documentos no sólo de carácter público, sino también los de carácter civil, mercantil, puesto que lo que se requiere es la certeza de los actos y, en este caso, qué mayor certeza que aquélla en la que participa una institución pública, como lo es la Procuraduría Federal del Consumidor.

Derivado de lo anterior, se determinó que con dicha reforma se fortalecería la seguridad jurídica de los gobernados. Asimismo, como ya se estableció en los capítulos primero y tercero, la Procuraduría Federal del Consumidor conocía de las controversias en materia de arrendamiento, en razón de lo cual estas reformas incorporan en el artículo 961 la del Código de Procedimientos Civiles para el distrito Federal, la hipótesis de que, cuando se haya seguido el procedimiento conciliatorio ante la Procuraduría, en controversias de arrendamiento, no tendrá lugar otra audiencia, con lo que se facilita y acelera la solución de problemas, evitándose, para los consumidores, agotado este procedimiento.

**4.7. Análisis de Exposición de Motivos del Código de Comercio que adicionan al artículo 1391 una fracción VIII, recorriendo la actual VIII para quedar como IX, del Código de Comercio, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 2012.**

Tuvieron que pasar más de 20 años para que se realizaran estas reformas al Código de Comercio, a fin de incluir expresamente como materia de los juicios

ejecutivos mercantiles a las controversias que deriven de convenios y laudos arbitrales emitidos por la Procuraduría Federal del Consumidor.

Como ya se desarrolló en los capítulos que anteceden de esta tesis, la Ley Federal de Protección al Consumidor, en el artículo 110 precisa que los convenios aprobados y los laudos emitidos por la Procuraduría Federal del Consumidor tienen fuerza de cosa juzgada y traen aparejada ejecución, lo que podrá promoverse ante los tribunales competentes en vía de apremio o en juicio ejecutivo, a elección del interesado. Asimismo, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, desde el año de 1988, en sus artículos 443, 444, 500 y otros, en los Capítulos correspondientes al “Juicio Ejecutivo Civil” y (De la vía de apremio), “De la Ejecución de la Sentencia”, señala que traen aparejada ejecución, entre otros, los convenios celebrados ante la Procuraduría Federal del Consumidor y los laudos que emita la propia Procuraduría.

Pese a lo anterior, una gran mayoría de los Códigos de Procedimientos Civiles de los estados no contemplan a los mencionados convenios y laudos como aquellos que traen aparejada ejecución, por lo que, en la práctica, resulta de difícil aplicación en la mayor parte del país hacer valer dicho procedimiento abreviado en beneficio de los consumidores, es por ello que la adición de ésta, de una fracción al artículo 1391 del Código de Comercio, contribuye a garantizar la protección de los consumidores toda vez que permite acudir con mayor certeza a la vía ejecutiva mercantil al precisarse en el artículo 1391 que dentro de los documentos que traen aparejada ejecución, se encuentran estos convenios celebrados en procedimientos de conciliación ante la Procuraduría Federal del Consumidor y los laudos arbitrales que la misma Procuraduría emita.<sup>54</sup>

Es de suma importancia destacar que la esencia de esta reforma es evitar que los tribunales que conozcan de juicios mercantiles puedan realizar interpretaciones

---

<sup>54</sup> Cámara de Diputados. Exposición de Motivos del Código de Comercio que adicionan al artículo 1391 una fracción VIII, recorriendo la actual VIII para quedar como IX, del Código de Comercio, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 2012.

que lleven a no admitir, en la vía ejecutiva, la ejecución de los convenios y laudos arbitrales de la Procuraduría Federal del Consumidor, dando mayor seguridad jurídica a los consumidores.

#### **4.8 Afirmación de la Constitucionalidad de los artículos 110, 114, 114 bis y 114 ter de la Ley Federal de Protección al Consumidor, que prevén la figura jurídica de convenio y de un dictamen como un instrumento judicial que tutela plenamente los derechos humanos de los consumidores.**

He llegado a la conclusión del presente trabajo de tesis, por medio de este tema en específico. Afirmo la Constitucionalidad de los artículos 110, 114, 114 Bis y 114 Ter de la Ley Federal de Protección al Consumidor, por ser éstos, principalmente, derechos de acceso a la justicia que tienen los consumidores en contra de proveedores que han abusado de su poder económico para vulnerar las relaciones de consumo.

Por tal situación, es tiempo de finalizar con un esquema analítico y práctico de los motivos que me llevaron a razonar por qué son constitucionales tales preceptos legales, y, principalmente, puedo llegar a dos esquemas paradigmáticos para entender, con mayor énfasis, esta afirmación tan oportuna; el primero de ellos consiste, principalmente, en que estamos frente a defensa de Derechos Fundamentales o Derechos Humanos reconocidos a la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derivado de las recientes reformas de junio de 2011, afirmando tal investidura jurídica por estar integrada esta tutela en la parte dogmática de nuestra Carta Magna. Por lo tanto, éstos deben, ineludiblemente, considerarse Derechos Humanos con efectos *erga omnes*. El segundo de ellos, y no menos importante, pues resulta esencial en un sistema jurídico - económico en constante avance, es, principalmente, porque se trata de un derecho de accesibilidad a la justicia respecto de un ente que tiene en la sociedad una importante función, pues los consumidores son los que contribuyen,

en grado mayúsculo, en la economía del país. Por ello, me atrevo a decir que son una fuente económica irrestricta para el equilibrio y la prominencia de la economía en una Nación, como la nuestra.

En las relatadas circunstancias es de advertirse que los artículos 110, 114, 114 bis y 114 ter de la Ley Federal de Protección al Consumidor, parten de la premisa de crear un derecho subjetivo para los consumidores y éstos, de cierta forma, en un derecho adjetivo puedan acceder a la justicia, mediante un título ejecutivo que trae aparejada ejecución a cargo del proveedor que ha abusado de la relación de consumo y que se ha abstenido de darle una satisfacción real al consumidor.

Desde luego, que para que tengan la efectividad que ameritan el convenio y el dictamen que se materializan en un título de crédito emanado para proteger a los consumidores precisamente de los proveedores morosos que abusan de su poder económico ante la vulnerabilidad de los mismos, debe existir en obviedad el dogma de un órgano jurisdiccional, a efecto de que puedan esos títulos ser considerados como un derecho sustantivo real de un consumidor y, por ende, pueda materializarse al ejecutarse y, por supuesto, exista la posibilidad de un convenio entre las partes, o bien, cobrarse el dinero que se reclama.

De ahí que se desprenda que el convenio y el dictamen tan cuestionados sean constitucionales, pues, finalmente, es un derecho que tienen los consumidores, desde el momento en que tienen esa calidad. Calidad que reciben desde el momento en que adquiere un bien o contrata un servicio de cualquier índole con un proveedor o prestador de servicios, pudiendo concluir de una manera significativa y, en amplio sentido, la afirmación concreta de que “todos somos consumidores”.

Ahora bien, al hablar del dictamen previsto en los artículos 114, 114 bis y 114 ter de la Ley Federal de Protección al Consumidor, que es emitido por la autoridad competente de la Procuraduría Federal del Consumidor, que tendrá como efecto

jurídico la constitución de un título ejecutivo, el cual podrá reclamarse en la vía ejecutiva judicial correspondiente. Dicho dictamen tendrá requisitos cuantitativos que define el artículo 114 bis y cualitativos mencionados en el artículo 114 ter del ordenamiento legal invocado.

Derivado de lo anterior, el examen constitucional debe partir de la ley pues, de resultar violatoria de derechos fundamentales y, por lo tanto, inconstitucional, sus efectos son nulificar la aplicación de los preceptos legales que se actualicen como inconstitucionales, de modo tal que ninguna autoridad pueda volverla a aplicar válidamente y, de igual forma, declarar, por consecuencia, la inconstitucionalidad, mientras que, de ser constitucional, el resultado es que las autoridades puedan aplicarla válidamente, en el presente y en el futuro, quedando sujeto el resultado de aplicación al resultado del análisis de los vicios propios que se hayan alegado en su contra.

En ese orden de ideas, debemos atender a la afirmación de la constitucionalidad de los artículos 110, 114, 114 bis y 114 ter de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en virtud de que, en la vida moderna es común el encuentro necesario entre un contratante fuerte económicamente (proveedor) y uno débil (consumidor), esto es, que supone una situación económica imponente del proveedor frente al consumidor, sobre todo cuando éste no pueda encontrar en el mercado otros proveedores que le ofrezcan mejores condiciones para obtener los mismos bienes o prestación de servicios. Lo que, sin duda, provoca atenuadamente situaciones de abuso y desventaja, lo que ha hecho necesaria la intervención estatal para proteger al contratante débil, y procurar y disciplinar, de manera uniforme, determinadas relaciones ante la necesidad de asegurar ciertos contenidos, evitando dificultades a la clientela y facilitando, así, el tráfico comercial en gran escala.

En ese orden de ideas, el Estado actúa como proteccionista, dictando leyes que regulan y limitan la actividad de los particulares en la celebración, cumplimiento y

prevención de conflictos que se susciten con motivo de las relaciones de consumo que, en caso de incumplimiento, generan problemas en diversos estratos de la sociedad que regularmente no se unen a la defensa de sus intereses.

Para resolver estos problemas de interés social, el Estado dicta leyes que directa e inmediatamente regulan la libertad contractual; es decir, que, además de las regulaciones tradicionales establecidas en los códigos mercantiles y civiles, tales como el respeto al orden público, las buenas costumbres y la buena fe, la condena al dolo, a la mala fe, a la violencia y a la lesión; la interpretación de los contratos a favor de la parte más débil y la irrenunciabilidad de ciertos derechos, se han expedido leyes o se han modificado las anteriores que imponen a las partes cláusulas irrenunciables de “interés público”.

Un ejemplo a lo anterior es la Ley Federal de Protección al Consumidor, que es reglamentaria del artículo 28, tercer párrafo de Nuestra Carta Magna, y con base en ésta y otros ordenamientos, se han creado órganos administrativos que controlan y vigilan su cumplimiento, como lo es la Procuraduría Federal del Consumidor, de ahí que sea considerada como un organismo público que cuenta con la cualificación técnica indispensable para determinar si se presenta una relación abusiva de consumo, otra razón es que la Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo de carácter social que busca proteger a personas que, en general, constituyen un conglomerado desprotegido, para lo cual, la Ley le otorga facultades que le permiten paliar el desequilibrio que de hecho existe entre los proveedores y los consumidores y de esa forma superar y romper con la asimetría que abunda en la mayoría de las relaciones de consumo. Y una razón adicional es que la Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo capacitado técnicamente para resolver controversias, pues cuenta con el personal capacitado y especializado jurídicamente en cualquier índole de relaciones de consumo, por poner un ejemplo, los contratos de adhesión, ya sean de compraventa de bienes inmuebles, como de tiempos compartidos o de sistemas de comercialización, entre otros. Ante este ejemplo, en obviedad, la Procuraduría

Federal del Consumidor se encuentra facultada y capacitada para revisar tales actos jurídicos y determinar si existen o no cláusulas abusivas y desproporcionadas, resultando esas facultades como de servicio social en protección de los derechos e intereses de los consumidores.

Ahora, la facultad que tiene la Procuraduría Federal del Consumidor, con base en lo preceptuado por los artículos 110 y 114 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, para que dentro de un procedimiento conciliatorio pueda emitir un título ejecutivo que trae aparejada ejecución, no significa que dicha dependencia esté llevando a cabo actos de naturaleza arbitraria en perjuicio de los proveedores, pues lo dispuesto en tales preceptos legales está condicionado a que las autoridades judiciales respectivas decidan, con relación al aludido título, el proveedor logre desvirtuar, ante ellas, mediante el ofrecimiento de pruebas y oposición de excepciones y defensas que estime pertinentes en un juicio llevado ante un órgano jurisdiccional.

Esto es así, pues expresamente se prevé que el convenio y el dictamen que emita la Procuraduría constituirán título ejecutivo no negociable a favor del consumidor y en el caso del dictamen, 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 cual el proveedor podrá controvertir el monto del título, presentar las pruebas y oponer las excepciones y defensas que considere pertinentes.

Por otro lado, se tiene que tomar en cuenta cual fué el tipo de acto legislativo que llevó a cabo el Congreso de la Unión para expedir la Ley Federal de Protección al Consumidor, para después determinar si el mismo ameritaba o no una motivación reforzada, entendiéndose por ésta, como una exigencia que se actualiza cuando se emiten ciertos actos o normas en los que puede llegarse a afectar algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, y precisamente por el tipo de valor que queda en juego, es indispensable que el ente que emita el acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los

fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso, luego, tratándose de las reformas legislativas, esta exigencia es desplegada cuando se detecta una “categoría sospechosa”, es decir, algún acto legislativo en el que se ven involucrados determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con la implementación de la reforma o adición de que se trate. En estos supuestos se estima que el legislador debió llevar un balance cuidadoso entre los elementos que considera como requisitos necesarios para la emisión de una determinada norma o la realización de un acto, y los fines que pretende alcanzar.

Además, este tipo de motivación implica el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) La existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan razonar que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en que lo hizo; y,
- b) La justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate.

Por otra parte, la motivación ordinaria tiene lugar cuando no se presenta alguna “categoría sospechosa”, esto es, cuando el acto o la norma de que se trate no tiene que pasar por una ponderación específica de las circunstancias concretas del caso, porque no subyace algún tipo de riesgo de merma de algún derecho fundamental, o bien, constitucionalmente análogo.

Ahora, retomando el análisis de constitucionalidad de los artículos 114, 114 bis y 114 ter de la Ley Federal de Protección al Consumidor y atendiendo a la exposición de motivos que originó la reforma de los artículos aludidos del 4 de

febrero de 2004, resta analizar sintetizadamente los avances de las mismas, las cuales fueron provocadores y propositivos:

1. Que el principal objetivo de la política de protección al consumidor era adecuar las expectativas de los consumidores como resultado de sus transacciones comerciales, esto es, que los consumidores satisficieran sus expectativas al adquirir un producto o servicio, se buscaba que tales expectativas se cumplieran desde el momento mismo en que se celebrara la transacción, dado que las correcciones posteriores no siempre restituían las cosas al estado en que se encontraban antes de celebrar la transacción y resultaban costosas, tanto para el proveedor y consumidor, es decir, la prevención se convertía en un elemento fundamental de la política de protección al consumidor.

2. Que a ese objetivo debían contribuir las acciones de resolución de conflictos, verificación y educación e información que llevaba a cabo de la Procuraduría Federal del Consumidor, quien desde su inicio, buscó suavizar o corregir los efectos de las fallas del mercado a cabo de proteger los derechos del consumidor, pues los altos costos que implica la investigación sobre la calidad y seguridad de un bien desconocido, antes de adquirirlo, propiciaban que la mayor parte de los consumidores asumiera que los productos disponibles en el mercado eran aceptablemente seguros y de buena calidad, influyendo de esta forma en el valor que otorgaban a la información.

3. Que ante tales circunstancias el Gobierno de la República era particularmente sensible a las necesidades e intereses de los consumidores, quienes requieran de instituciones sólidas que los orientaron, apoyaran y protegieran los derechos que les confería el marco jurídico, para lo cual debía hacerse una revisión integral del marco jurídico que regía a las actividades de la Institución, con el objeto de proporcionar al consumidor y al proveedor mejores reglas que permitieran enriquecer y transparentar la relación de consumo entre

ambos, y una eficaz y máxima tutela, tratando de precisar el alcance y contenido de la ley de la materia.

4. La reforma se concibió con el propósito de brindar a la población consumidora, el máximo de beneficios y protección, pero respetando, tanto las formas y las atribuciones reservadas a otras instituciones incluso, otros poderes como el judicial, para lo cual se planteó todo un esquema normativo para reforzar las figuras de la bonificación y compensación que administrativamente darían una respuesta más eficaz a los reclamos de los consumidores, todo ello sin perjuicio de las acciones que en un momento determinado éste pudiera intentar ante las autoridades jurisdiccionales, para reclamar la indemnización por los daños y perjuicios que en un momento dado pudiera sufrir.

5. Que en relación con ello, en la reforma también se pretende allanar el camino al consumidor por ser una parte frágil de la relación comercial y se preveía que la Procuraduría emitiera un dictamen cuantificando la obligación contractual, mismo que tendría el carácter de título ejecutivo.

6. Ello, con la finalidad de dotar a los consumidores de las herramientas e instrumentos necesarios que le permitieron ejercer sus derechos de manera más ágil y eficaz, por tratarse de la parte débil de la relación de consumo; pues la Procuraduría Federal del Consumidor tenía 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 proveedores y consumidores; y, en general, velar por el cumplimiento eficaz de las normas tutelares de los consumidores.

7. Para lo cual, se dijo, se proponían diversas adecuaciones a los procedimientos, se incorporan definiciones y mecanismos procesales tendentes a hacer más transparente la actuación de la Institución, abordando para ello temas

muy importantes, entre los que destacaban, entre otros, el dictamen técnico-título ejecutivo, cuya creación se propuso –se insistió– con el objeto de otorgar al consumidor una efectiva protección de sus derechos en aquellos casos en que el proveedor que hubiere incumplido no accediera a la conciliación, pues ante ese escenario la Procuraduría Federal del Consumidor podría emitir un dictamen técnico en el que se cuantificará con el procedimiento para sancionar al proveedor en los que su conducta violara la Ley; así como también la actualización de sanciones y medidas de apremio.

8. Finalizando la referida exposición, precisando las condiciones para que el dictamen técnico que constituyera título ejecutivo para el consumidor, pudiera hacerse exigible ante la autoridad judicial, ampliando el contenido del artículo 114, en su párrafo cuarto, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, señalándose que la obligación contractual incumplida consignada en el dictamen fuera cierta, exigible y líquida, a juicio de la autoridad judicial, ante quien el proveedor podría controvertir el monto del título y presentar las pruebas y oponer las excepciones que estimare convenientes. Dando, de este modo, cumplimiento a los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación, que habían establecido los requisitos que debía reunir el documento para tener el carácter de ejecutivo.

De lo anterior, de manera sucinta, se concluye que el legislador se encuentra facultado, en términos amplios, para legislar en materia de protección al consumidor. Habida cuenta que, de conformidad a una interpretación sistemática y armónica de los artículos 73 fracciones X y XXIX-E, 25 y 28 de la Constitución Federal, deriva que al Congreso de la Unión compete legislar en materia de comercio relacionada con la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico; fundamentalmente las de abasto y nacionalmente necesarios, tutelando la rectoría económica del Estado para garantizar el crecimiento económico del país, alentando la producción y concediendo subsidios, estimular la exportación de productos y facilitar la

exportación de productos y facilitar la importación de materias primas, entre otras acciones.

Además de que, en el artículo 28 constitucional se precisa que la legislación que al efecto se emita debe cumplir con una serie de principios rectores de política económica y social, aspectos que reflejan una de las manifestaciones esenciales del Estado que configura la Constitución Federal, con la intención de resolver los problemas de la sociedad actual que, por otro lado, se ha llegado a denominar sociedad de consumo.

La protección de los consumidores se erige, por tanto, como una de las preocupaciones del Constituyente, que en términos generales trae como consecuencia la actividad que tienen que desarrollar los poderes públicos tendentes a garantizar una adecuada protección de los derechos de dichos consumidores que constituyen la parte más débil de la relación de consumo y del mercado, así como la intervención de los poderes públicos, en sus diversas modalidades. Es necesario corregir aquellas circunstancias que el mercado, por sí solo, es incapaz de subsanar. De esta manera, en la Constitución Federal se establece el principio general a favor de los consumidores y se predica el de los poderes públicos, de ejercer una serie de actuaciones encaminadas a su protección, dentro de las cuales cabe la regulación y vigilancia del resarcimiento de los daños ocasionados a los consumidores por un incumplimiento del proveedor ejemplificándolo en un convenio o dictamen.

Lo anterior, permite precisar que la institucionalización de la protección al consumidor, en donde el Estado es un ente activo en su defensa y ayuda, se inserta como facultad del Congreso de la Unión en el tema del desarrollo económico nacional, cuyo fin es lograr una distribución más equitativa del producto nacional y, al mismo tiempo, hacer más eficiente el aparato productivo corrigiendo los vicios y deformaciones de los sistemas de comercialización que puedan afectar el desarrollo económico en donde el consumidor está ubicado.

En las relatadas circunstancias, se desprende que el principal objetivo de la política de protección al consumidor es que los consumidores satisfagan sus expectativas al adquirir un producto o servicio, buscando que tales expectativas se cumplan desde el momento mismo en que se celebra la transacción, dado que las correcciones posteriores no siempre se restituyen las cosas al estado en que se encontraban antes de celebrar la transacción y resultan costosas, tanto para el proveedor como el consumidor, es decir, la prevención convertía en un elemento fundamental de la política de protección al consumidor.

De tal forma que, la Procuraduría Federal del Consumidor, al emitir un convenio o dictamen en el que se encuentre cuantificando la obligación contractual, con carácter de título ejecutivo, no se previó como una sanción a los proveedores, sino como una medida preventiva que garantizará a los consumidores de una manera más ágil la protección de sus derechos ante la instancia judicial y sin perjuicio de que la Procuraduría Federal del Consumidor continúe con el procedimiento para sancionar al proveedor en los casos en que se conducta violara la ley.

Por tanto, es claro que la emisión, por parte de la Procuraduría Federal del Consumidor, de un dictamen cuantificando la obligación contractual, con el carácter de título ejecutivo, constituye un mecanismo preventivo a favor de los consumidores cuando el proveedor que ha incumplido se abstenga de acceder a la conciliación, con la única finalidad de cuantificar en cantidad líquida la obligación contractual y otorgar al consumidor una efectiva protección de sus derechos en la instancia judicial.

De ahí que, en este tema reafirmo la constitucionalidad de los artículos 114, 114 bis y 114 ter de la Ley Federal de Protección al Consumidor, ya que el dictamen, considerado como título ejecutivo, es un derecho de prevención y seguridad jurídica en favor de los consumidores, simplemente por ser un derecho reconocido y tutelado por el artículo 28, tercer párrafo, de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, y, por ende, ser un derecho fundamental o derecho humano.

## CONCLUSIONES

El párrafo tercero del artículo 28 constitucional reviste gran importancia en materia de derechos del consumidor, ya que es la pauta que se le otorga al legislador para expedir las leyes que protejan a los consumidores y que, en general, regulen en materia de consumo, en estricta correlación con el artículo 73 de la Carta Magna. De acuerdo con lo anterior, se creó la Ley Federal de Protección al Consumidor, con la intención de mejorar las relaciones que existen entre los consumidores y los proveedores, y mantener las condiciones de igualdad que deben prevalecer en las relaciones de consumo.

Derivado de lo anterior, el 22 de diciembre de 1975, se publica en el Diario Oficial de la Federación la primer Ley Federal de Protección al Consumidor, creándose dos instituciones para el desarrollo de las tareas inherentes a la misma: la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor.

Esta Ley Federal de Protección al Consumidor, en el año de 1988, sufre diversas reformas a su artículo 59, en el cual se establecían las facultades de la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, derivado de estas reformas por primera vez se señaló el derecho de poder solicitar la ejecución de los laudos y convenios emitidos por la Procuraduría o signados ante la Institución mediante las vías de apremio o del juicio ejecutivo mercantil, a elección, al otorgársele carácter de título ejecutivo.

Posteriormente el 24 de diciembre de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley Federal de Protección al Consumidor, cuyo proyecto fue coordinado y revisado por el Dr. José Ovalle Favela, en consecuencia se abrogaría la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975.

La propuesta de una nueva Ley Federal de Protección al Consumidor tuvo como fines primordiales los de promover y proteger los derechos del consumidor y lograr una mayor equidad en las relaciones de consumo en el país, la cual se circunscribe en el marco de nuestro derecho social, con raíz en la Constitución

Federal de 1917. Asimismo, pretendía ordenar y sistematizar los derechos de los consumidores por capítulos específicos.

En el año 2004, se reforma de manera trascendente esta ley, creándose la figura jurídica del dictamen (título ejecutivo). Este tenía el 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 Federal de Consumidor podrá emitir un dictamen técnico en el que se cuantificará la obligación contractual y que tendrá el carácter de título ejecutivo, legislación que actualmente se encuentra vigente.

Por otro lado, en materia de derecho comparado, los derechos de los consumidores han sido reconocidos a partir de la segunda mitad del siglo XX, y a pesar de que México es un país avanzado en la tutela de estos derechos, existen países que han sido los pioneros en América Latina, claro ejemplo de ello es Brasil, quien eleva a rango constitucional la defensa de los derechos de los consumidores, señalando en el artículo 51, fracción, XXXII de su Carta Magna la defensa del consumidor. De igual forma, Argentina, cuenta con la Ley de Defensa del Consumidor Argentina 24.240, la cual emana del artículo 42 de la Constitución Nacional el cual establece expresamente la protección del consumidor y usuario en la relación de consumo. Finalmente, España desarrolla una protección a los derechos de los consumidores, en derivada de un mandato Constitucional consagrado en el artículo 51 de la Constitución Española de 1978, la cual ordena a los poderes públicos que garanticen la defensa de los consumidores y usuarios, protejan la seguridad, salud e intereses económicos de los mismos, promuevan la información y educación de consumidores y usuarios, tomen en consideración a las organizaciones de consumidores y usuarios en las cuestiones que les afecten.

De esta forma, la protección de los consumidores, además de ser un principio rector de la política social y económica, de países como México, Brasil, Argentina y España, también constituye un principio Constitucional.

Ahora bien, para la protección de los derechos de los consumidores en México, la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975, crea la Procuraduría Federal del Consumidor como organismo descentralizado de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, como autoridad administrativa para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora, procurando la equidad y seguridad jurídica en sus relaciones con los proveedores, para evitar que acepte relaciones jurídicas injustas; esto es, sus funciones son de carácter preventivo, educativo, de representación, procuración y resolución de conflictos.

En ese sentido, la Procuraduría Federal del Consumidor, tienen como principales objetivos los siguientes:

- Proteger los derechos del consumidor.
- Promover los derechos del consumidor.
- Fomentar una cultura de consumo inteligente.
- Procurar la equidad en las relaciones de consumo.
- Procurar la seguridad jurídica en las relaciones de consumo.
- Hacer eficiente el desempeño institucional.

De igual forma, tiene como líneas estratégicas institucionales las siguientes:

- Prevenir y corregir prácticas abusivas en las relaciones de consumo;
- Fortalecer el poder de los consumidores brindándoles información y asesoría;
- Desarrollar proveedores conscientes e informados para que ejerzan sus derechos y cumplan sus obligaciones con los consumidores;
- Incidir en la política regulatoria y mantener actualizado el marco jurídico que tenga impacto en las relaciones de consumo;
- Propiciar y vigilar el cumplimiento de la normatividad por los proveedores;
- Procurar la solución de las diferencias entre consumidores y proveedores;
- Contribuir a la reducción de los riesgos de corrupción;

- Fomentar la transparencia o eficientar las políticas de transparencia;
- Hacer eficiente el desempeño institucional.

Con lo expuesto, se advierte que la Procuraduría Federal del Consumidor en representación de los consumidores, cuenta con amplias facultades para promover, proteger y procurar los derechos e intereses de los consumidores, a fin de establecer un equilibrio adecuado en sus relaciones de consumo con los proveedores.

En ese orden de ideas, para tutelar los derechos de ese sector vulnerable, la Procuraduría Federal del Consumidor cuenta con amplias facultades que el artículo 24 de Ley Federal de Protección al Consumidor le otorga para promover y proteger los derechos del consumidor, ejerciendo la representación y procuración de los consumidores ante los tribunales, las autoridades administrativas y los proveedores, para hacer cumplir con su objeto social como “ente social protector”.

De las atribuciones que el artículo 24 de la Ley Federal de Protección al Consumidor artículo le confiere a la Procuraduría Federal del Consumidor, para este trabajo de tesis se destacan las fracciones XI y XVI, las cuales señalan la atribución de celebrar convenios con proveedores y consumidores y sus organizaciones para el logro de los objetivos de la Ley Federal de Protección al Consumidor y la atribución de 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 la citada ley, para el cumplimiento de las referidas atribuciones la Institución desarrolla tres procedimientos administrativos en términos de su propia ley:

1. Conciliatorio
2. Arbitral
3. Infracciones y sanciones

Ahora bien, en el procedimiento conciliatorio, las partes puede llegar a un convenio; el tercer párrafo del artículo 110 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, permite que las partes puedan someter a la aprobación de la Procuraduría los convenios que celebren.

Los convenios aprobados y los laudos emitidos por la Procuraduría tienen fuerza de cosa juzgada y traen aparejada ejecución.

Por otro lado, durante el procedimiento conciliatorio se podrá requerir la emisión de un dictamen en el que se determinará la cuantificación en cantidad líquida de la obligación contractual. Este dictamen deberá hacerse constar en un acuerdo, después de lo cual se constituirá en título ejecutivo a favor del consumidor.

De lo anterior se concluye que el legislador se encuentra facultado en términos amplios para legislar en materia de protección al consumidor. Habida cuenta que de conformidad a una interpretación sistemática y armónica de los artículos 73 fracciones X y XXIX-E, 25 y 28 de la Constitución Federal, deriva que el Congreso de la Unión compete legislar en materia de comercio relacionada con la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, fundamentalmente las de abasto y nacionalmente necesarios, tutelando la rectoría económica del Estado para garantizar el crecimiento económico del país, alentando la producción y concediendo subsidios, estimular la exportación de productos y facilitar la exportación de productos y facilitar la importación de materias primas entre otras acciones.

Además de que, en el artículo 28 constitucional se precisa que la legislación que al efecto se emita debe cumplir con una serie de principios rectores de política económica y social, aspectos que reflejan una de las manifestaciones esenciales del Estado que configura la Constitución Federal, con la intención de resolver los problemas de la sociedad actual que, por otro lado, se ha llegado a denominar sociedad de consumo.

La protección de los consumidores se erige, por tanto, como una de las preocupaciones del Constituyente, que en términos generales trae como consecuencia la actividad que tienen que desarrollar los poderes públicos tendentes a garantizar una adecuada protección de los derechos de dichos consumidores que constituyen la parte más débil de la relación de consumo y del mercado, así la intervención de los poderes públicos, en sus diversas modalidades es necesario corregir aquellas circunstancias, que el mercado, por sí solo, es incapaz de subsanar. De esta manera, en la Constitución Federal se establece el principio general a favor de los consumidores y se predica el de los poderes públicos de ejercer una serie de actuaciones encaminadas a su protección, dentro de las cuales cabe la regulación y vigilancia del resarcimiento de los daños ocasionados a los consumidores por un incumplimiento del proveedor ejemplificándolo en un convenio o dictamen.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Arellano García, Carlos, *Derecho Internacional Público* (primer curso), Editorial Porrúa, Segunda edición, México, 1999, p. 186.
2. Balaguer Callejón, Francis (Coordinador), Gregorio Cámara Villar, Juan Fernando López Aguilar, María Luisa Balaguer Callejón, José Antonio Mortilla Montes. *Manual de Derechos Constitucionales. Tomo II.* Editorial Tecnos, España.
3. Becerra Caleti, Adolfo. *La Protección de los Consumidores.* Ediciones Ecca. México 1989.
4. Burgoa Orihuela, Ignacio. *Garantías Individuales.* Editorial Porrúa, Cuadragésimo Edición, México 2008. Pp. 814.
5. Cappelletti Mauro, *Derechos fundamentales en México,* Editorial Porrúa. México 2004.
6. Carbonell, Miguel, *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México,* Editorial Porrúa, Sexta Edición, México 2008. Pp. 318.
7. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos,* Editorial CNDH, México, 1996.
8. De Silva Nava, Carlos, *Curso de Derecho Constitucional.* Editorial Universidad Autónoma de Puebla. Veracruz 1991.
9. De Pina Vara, Rafael, *Derecho Mercantil Mexicano,* Editorial Porrúa. México 2002. Pp. 589.
10. García García, Rodolfo, *Tratado sobre Derecho de Protección al Consumidor,* Editorial Porrúa. Pp. 885.

11. Juan Rinessi, Antonio. Relación de Consumo y Derechos del Consumidor. Editorial Astrea, Buenos Aires 2006.
12. León Tovar, Soyla H., González García, Hugo, Derecho Mercantil, Editorial Oxford, México 2010. Pp. 730.
13. Ovalle Favela, José. Derechos de los Consumidores. Editorial Oxford, México 2008.
14. Ovalle Favela, José. Derechos del Consumidor. Cámara de Diputados. LVIII Legislatura Universidad Nacional Autónoma de México. 2001.
15. Ovalle Favela, José. Derechos del Consumidor. Universidad Nacional Autónoma de México, México octubre del año 2000, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
16. Pereña Pinedo, Ignacio, David Mellado Ramírez, Ruth Doral Inclán, Matilda García Duarte. Conoce tus derechos. Los derechos de los consumidores. Editorial, Boletín Oficial de Estado, Madrid, 2005.
17. Salgado Ledesma, Eréndira. Defensa de Usuarios y Consumidores. Editorial Porrúa, Primera edición, México 2007.
18. Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 1981.
19. Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808 -2005 Editorial Porrúa, México 2008 p.1179.
20. Zagrebelsky, Gustavo, El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia, Editorial Trotta, Quinta edición, Madrid 2003.

## **LEGISLACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO MEXICANO**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, publicado el 3 de febrero de 1983.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 4 de febrero de 2004.
3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Vigente.
4. Código Civil para el Distrito Federal. Vigente.
5. Código de Comercio. Vigente.
6. Código Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Vigente.
7. Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de diciembre de 1975.
8. Ley Federal de Protección al Consumidor. Vigente.

## **LEGISLACIÓN DE REGÍMENES JURÍDICOS DE OTROS PAÍSES:**

1. Constitución de la República Federativa del Brasil.
2. Constitución Nacional de Argentina.
3. Constitución Política Española

## **TRATADOS INTERNACIONALES**

1. Convención Americana de Derechos Humanos, "Pacto San José".
2. Convención Americana de los Derechos Humanos
3. Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles
4. Directrices de la ONU en Protección de los Derechos de los Consumidores.

## **OTROS**

1. Cámara de Diputados. Exposición de Motivos del Código de Comercio que adicionan al artículo 1391 una fracción VIII, recorriendo la actual VIII para quedar como IX, del Código de Comercio, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 2012.
2. Cámara de Diputados. Exposición de Motivos del decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.
3. Cámara de Diputados. Exposición de Motivos que reformaron los artículos 444, 500 y 961 del Código de Procedimiento Civiles del D.F., publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 1988.
4. Reforma a la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada el 12 de enero de 1988, en el Diario Oficial de la Federación.
5. Revista del Consumidor correspondiente al mes de abril de 2012.