

UNIVERSIDAD LATINA, S.C.

INCORPORADA A LA U.N.A.M.

FACULTAD DE DERECHO

**“LA CONCILIACIÓN: PROCEDIMIENTO INSTAURADO EN
LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR
PARA LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA COMO ÓRGANO
DESCENTRALIZADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
FEDERAL.”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A:

CECILIA MARTÍNEZ ROMERO

ASESOR: LIC. MARIA DEL ROSARIO RAMÍREZ CASTRO.

MÉXICO D.F.

2007



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.

DEDICATORIAS

Cecilia Martínez Romero

Mayo de 2007.

A Dios:

Agradecerle que siempre ha estado a mi lado en los momentos difíciles y a pesar de mi rebeldía, nunca me ha fallado.

Al amor de mi vida, Eliel:

Ha valido mucho la pena caminar y tropezar juntos. Te amo y te agradezco haberme tendido tu mano desinteresadamente, no sólo en este trabajo sino en todos estos años que han sido los más plenos y maravillosos de mi vida. Este proyecto no hubiera significado lo mismo de no ser por ti, eres el mejor cómplice que puedo tener para seguir creciendo y luchar juntos. Gracias por compartir nuestras vidas, y espero de alguna manera poder retribuirte tanto y tanto amor. Ceci.

A la Señora Herminia G. Romero Zarco, mi Madre:

Sin tú amor y devoción incondicional este trabajo jamás se hubiera podido dar, gracias por tus oraciones y tu motivación, además del ejemplo incansable que me has dado al pasar de los años. Tú sabes cuantas cosas quisiera decirte en estas líneas, pero estas palabras resumen mi amor, admiración y respeto por todos tus desvelos: Gracias.

A Regina, mi hija, que hoy es y será el motor para que todos estos pequeños logros valgan la pena y se conviertan en un ejemplo para ella a lo largo de su vida. Te amo.

A mis entrañables amigas, Yuriria, e Ivonne:

Por ser tan aguerridas, por ser mis confidentes y paño de lágrimas, a cada una de ellas por su particular ejemplo de vivir, y rifarsela, por sus valores y sobre todo por compartir lo más bello que una persona puede construir: el respeto y la amistad. Yu, si alguien ha confiado en mi persona has sido tú, no sabes cuanta gratitud tengo para ti.. Ivona se que la distancia fue en nuestro caso sólo una circunstancia, pero las piedras rodando se encuentran Colombia.

Un especial agradecimiento a la Lic. María del Rosario Ramírez Castro por su respetable labor como académica, su motivación y conocimientos, así como el respeto a sus tesis.

A la Universidad Latina S.C., todo su personal y maestros a todos ustedes muchas gracias.

A la Procuraduría Federal del Consumidor, por el digno cargo que me permitió ejercer como conciliadora de esa Honorable Institución.

ÍNDICE

“LA CONCILIACIÓN: PROCEDIMIENTO INSTAURADO EN LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR PARA LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA COMO ÓRGANO DESCENTRALIZADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.”

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO PRIMERO. MARCO HISTÓRICO

1.1. Antecedentes del Consumo en Europa.....	1
1.1.1. Francia.....	3
1.1.2. Inglaterra.....	5
1.1.3. Suecia.....	6
1.1.4. Finlandia.....	10
1.1.5. Noruega.....	10
1.1.6. Dinamarca.....	10
1.1.7. Alemania.....	11
1.1.8. España.....	13
1.2. Antecedentes generales de los derechos del consumidor en el Mundo.	16
1.3. Antecedentes en América.....	18
1.3.1 Estados Unidos.....	19
1.3.2 Argentina.....	21
1.3.3 Venezuela.....	22

CAPÍTULO SEGUNDO. ASPECTOS GENERALES

2.1. Antecedentes del Consumo en el Derecho Mexicano.....	24
2.2. Mundo Indígena.....	24

2.3.	Época Colonial.....	26
2.4.	México Independiente.....	26
2.5.	México Revolucionario.....	27
2.6.	Antecedentes de la Procuraduría Federal del Consumidor. Época actual.....	28
2.7.	Proyecto de Reforma a la Ley Federal de Protección al Consumidor del 4 diciembre de 2002.....	37
2.8.	Naturaleza Jurídica de la PROFECO.....	50
2.9.	Organización de la PROFECO.....	53
2.10.	Competencia de la PROFECO.....	54
2.11.	Facultades de la PROFECO.....	58

CAPÍTULO TERCERO. MARCO CONCEPTUAL

3.1.	Concepto de Consumidor.....	60
3.2.	Derechos del Consumidor.....	63
3.3.	Concepto de Proveedor.....	67
3.4.	Obligaciones del Proveedor.....	68
3.5.	Concepto de Secretaría.....	69

CAPÍTULO CUARTO. PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

4.1.	Normatividad General de la PROFECO.....	72
4.2.	Proceso y Procedimiento.....	79
4.3.	La actuación de la Autoridad Administrativa.....	81
4.4.	Fundamento Legal de la Ley Federal de Protección al Consumidor.....	82
4.5.	Fases del Procedimiento Conciliatorio llevado ante la Procuraduría Federal del Consumidor.....	88
4.5.1	Presentación de la queja o reclamación.....	91
4.5.2	Conciliación telefónica y domiciliaria (Conciliación Inmediata).....	97

4.5.3	Procedimiento Conciliatorio (Conciliación Personal)	98
4.5.4	Rendición de informe y Audiencia de Conciliación.....	101
4.6.	Diversas formas de conclusión de la Reclamación durante el procedimiento Conciliatorio.....	104
4.6.1	Satisfacción de la Reclamación.....	108
4.6.2	Platicas conciliatorias.....	110
4.6.3	Convenio.....	111
4.7.	No conclusión de la Reclamación.....	114
4.7.1	Solicitud de las partes a la Procuraduría para fungir como arbitro	114
4.7.2	Dejar a Salvo los Derechos.....	116
4.7.3	Proveedor opone excepciones y defensas.....	116
4.7.4	Procedimiento por infracciones a la Ley y Recurso de Revisión	119

CONCLUSIONES

Bibliografía

INTRODUCCIÓN

La necesidad de proteger al consumidor en su más amplia expresión, se ha presentado entre los diversos países que integran el concierto mundial, los que se han visto precisados a expedir normas jurídicas y crear instituciones que lo definan; entre ellos se mencionan a Francia, Inglaterra, España, y demás países escandinavos como Suecia, Finlandia, Noruega, Dinamarca; otros ex Socialistas como Alemania; además Venezuela, Argentina, Estados Unidos y México también participan en la historia de la protección del consumidor.

Es por ello que en los diversos países de la Comunidad Internacional, se ha mostrado una preocupación por salvaguardar los derechos de la población consumidora, dándose una evolución importante y tendiente a encontrar un equilibrio entre los consumidores y los proveedores, debido a que con mayor frecuencia el productor y distribuidor tienen más posibilidad de determinar las condiciones del mercado que los consumidores. La fusión de empresas y algunas restricciones, también han generado desequilibrios en detrimento de los consumidores. Las prácticas comerciales, las cláusulas contractuales, el crédito al consumo, entre otros factores, han evolucionado, pero estos cambios no han hecho más que acentuar los desequilibrios que han sensibilizado a los consumidores y al poder público, de la necesidad de una acción que tienda a informar mejor al consumidor de sus derechos, y protegerlo contra los abusos resultantes de tales prácticas.

El impulso que en los últimos años se ha dado a nivel internacional a la protección de los derechos del consumidor, reflejado en las diferentes actividades que llevan a cabo los organismos internacionales, se ha generado a raíz de que en diversos países, tanto desarrollados como en desarrollo, existe legislación relativa a la protección de los derechos del consumidor; En algunos esta legislación resulta compleja y detallada, en otros la protección es mínima, como sería en el caso de los llamados del tercer mundo.

La metodología utilizada en el trabajo que se desarrolla, es descriptiva y explicativa, toda vez que aborda el procedimiento conciliatorio tal como esta previsto en la Ley Federal de Protección al Consumidor, es decir, en la legislación Federal vigente.

En el capítulo primero, se abordará el proceso que ha sufrido Europa en su constante transformación en la protección de los derechos de los consumidores, desde la perspectiva comunitaria y mencionando algunos países que destacadamente han producido avances y aportaciones en el movimiento materia del tema, así como los antecedentes que dieron origen a los derechos de los consumidores en América.

En un repaso histórico de los diferentes periodos en el Derecho mexicano, en el segundo capítulo se tocarán aspectos generales del consumo y se señalará la naturaleza jurídica, organización, atribuciones y facultades de la PROFECO en la actualidad.

En el tercer capítulo, se definen los conceptos generales de consumidor, proveedor y sus respectivos derechos, así como las reformas que se dieron con la Ley Federal de Protección al Consumidor a estos conceptos, con la finalidad de contextualizar el tema.

Por último, en el capítulo cuarto se desarrollaran las fases del Procedimiento Conciliatorio llevado ante la PROFECO, pasando desde la presentación de la Reclamación y las formas de su conclusión, así como los supuestos para los casos en que no se concluya favorablemente.

CAPÍTULO PRIMERO: MARCO HISTÓRICO

1.1. ANTECEDENTES DEL CONSUMO EN EUROPA

“...Con las elecciones en Europa, de los representantes de los países miembros de la Comunidad Económica Europea, ante el Parlamento Europeo, por primera vez, desde 1957, año de la Institución de la Comunidad Económica Europea, los ciudadanos de los entonces países miembros, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Francia, Alemania, Italia, Gran Bretaña, Dinamarca, Irlanda a los que pronto se unirían España y Grecia han advertido la responsabilidad, pero también la necesidad de ser protagonistas directos de la integración Europea. La creación de una Europa más unida y políticamente más fuerte, no podía dejar de estimular el proceso de protección al consumidor, y acelerar un programa de acción intensa y eficaz; En este sentido iniciativas y programas que la Comunidad Económica Europea ya había proyectado desde octubre de 1972...”¹

La protección a los consumidores tiene gran importancia; Si bien como problema no se ha planteado hasta recientemente con la finalidad de crear normas concretas, este derecho no ha cumplido aún un siglo desde su nacimiento.

Dada esta situación, fue la tradición del consumerism trasplantada de las affluent societies (sociedades acaudaladas) a las europeas, que da inicio este movimiento, señalando que: - el momento del consumo, sólo ve su importancia en la medida en que un capitalismo avanzado registra un alto bienestar, siendo necesario implementar medidas que ejerzan un control en una sociedad consumista y consecuentemente en la explotación capitalista.-

“El movimiento de los consumidores fue introducido en Europa desde Estados Unidos, donde se originó en 1928 con la fundación de una organización conocida como Consumer Union (Unión de Consumidores) La Unión fue creada por un economista y un ingeniero que trabajaban en American Bureau of Standard, y que consideraban que el público norteamericano debía tener acceso a los resultados de los tests (exámenes) comparativos, efectuados por el gobierno de USA antes de

¹ALPA Guido. “*La protección del consumidor en Europa. Modelo de Legislación Estatal y directiva de la Comunidad Económica Europea*”, Editorial Nueva Imagen y UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, 1981, p. 19.

decidirse por una determinada adquisición. La Unión llevó a cabo sus propias pruebas comparativas, cuyos resultados fueron publicados, para uso de los miembros en el Consumer Report “²

“En 1947 se creó en Europa el Consejo Danés del consumidor(Forbrugeraadet), primera organización privada de consumidores, y a fines de los años cincuenta comenzaron a aparecer organizaciones similares en otros países de Europa Occidental. Pero solamente a fines de los años 60, el más importante de estos movimientos comenzó a ejercer alguna influencia sobre el mundo de los negocios y sobre el gobierno. Este desarrollo coincidió con el creciente interés, por parte de los gobiernos europeos - indudablemente tomando en cuenta el poderoso movimiento de USA - respecto de los asuntos del consumidor. Para tratar de ayudar a los consumidores, los gobiernos incentivaron nuevas propuestas de ley, instituyeron entes gubernamentales ad hoc o delegaron las responsabilidades en el sector a diversos ministros.”³

Ahora bien, desde la perspectiva comunitaria la autora Maria José Reyes López establece que:

“Comenzó en 1959, continuó en Alemania Federal en 1960 gracias a la activa participación de la Asociación de Consumidores y posteriormente siguió en Gran Bretaña, con los trabajos de la Comisión para mayor protección de los consumidores, cuyo fruto fue el informe - *Molony* -.

Fue después de que el Presidente de los Estados Unidos, John F. Kennedy, pronunciase el Mensaje al Congreso el 15 de marzo de 1962, en el que se señaló - *los consumidores, todos nosotros por definición, representan el grupo económico más importante y se hallan interesados en casi todas las decisiones económicas, públicas y privadas. Sus gastos representan las dos terceras partes de los gastos económicos totales. Sin embargo, constituye el único grupo que no está organizado realmente y cuya opinión casi nunca es tomada en cuenta* - , cuando se le empezó a conferir al consumidor un *status* específico, concretado en la descriptiva frase de Kennedy; - consumidores somos todos -”⁴

² Ibidem p. 23.

³ Ibidem p.24.

⁴REYES LÓPEZ, María José. “*Derecho de Consumo*”, Editorial.Triant Lo Blanch , Valencia España, 1999, p.18.

Sin embargo, aunque el discurso fue favorablemente adoptado por las fuerzas políticas y sociales, al tratarse de plasmar en las diversas legislaciones enfrentaron serios problemas, principalmente el sector empresarial.

Los movimientos del presidente Carter por conformar movimientos asociacionistas de los consumidores, fracasaron. No obstante lo anterior, se logró crear la “Agency for Consumer Advocacy”, (Organización en apoyo a los Consumidores) cuyo objetivo fue luchar contra la indefensión de los consumidores.

La importancia de este discurso estriba, en que aunque en Europa se pueden citar precedentes de la protección a los consumidores, en los años de 1930 y 1940, bajo los movimientos socialistas utópicos de Owen, Fourier etc..., se establece ese momento como su nacimiento.

Esa fecha constituye el inicio en el que comenzaron a formarse y consolidarse los primeros movimientos asociacionistas, al tiempo que se dictaban disposiciones legales para proteger directamente al consumidor, respaldando diversas prácticas y condiciones en beneficio de la población consumidora.

1.1.1. FRANCIA

El respeto al equilibrio contractual es una preocupación muy antigua y el derecho a los contratos ha sido empleado desde siempre, por lo que Francia no es la excepción en materia de protección al consumidor.

“...En Francia disponen de una organización oficial; el Instituto Nacional del Consumo, que tiene alrededor de cien empleados y un alto funcionario al frente, que durante años ha sido Henry Estinboy. Los Franceses vieron la necesidad de crear un organismo que los defendiera contra los excesos del consumo forzado, por lo que la existencia de una ley y de un reglamento, hicieron de Francia un país

con una legislación excelente y una de las más completas del mundo, en cuanto a la defensa de los consumidores...”⁵

El Instituto Nacional del Consumo, previsto por el artículo 22 de la Ley de Finanzas de 1966, constituyó un organismo nuevo del aparato administrativo francés; en 1967 se promulgó la ley que define su naturaleza jurídica y sus facultades como Institución; sin embargo, las relaciones con las organizaciones de consumidores no han sido definidas. El objetivo principal de dicho ente, es el promover un acercamiento estrecho y flexible, con la finalidad de favorecer las relaciones entre consumidores, productores y poderes públicos, por lo que se sustenta en diversas asociaciones de consumidores a las que se acude para designar a los representantes que las dirigen, siendo un organismo público provisto de personalidad jurídica y autonomía financiera.

“...La vigilancia del consumo en materia de información, con la Ley del 1 de agosto de 1905 sobre los fraudes, ya expresaba la preocupación de garantizar la lealtad de las informaciones destinadas a los consumidores....Algunos textos que ponen en práctica el principio emanado, a partir de 1905 son el decreto del 16 de septiembre de 1971, que impone la marcación de precios; el decreto del 12 de octubre de 1972 que reglamenta el rotulado obligatorio de los productos alimenticios envasados, destinados a la venta al detalle; la ley del 2 de julio de 1963 en sus artículos 5 y 6, relativos a la publicidad engañosa; la ley del 27 de diciembre de 1973 (artículo 44), sobre la publicidad cuya naturaleza induce a error a los consumidores.”...⁶

La legislación ha organizado una verdadera policía del consumo, complementada por ciertas disposiciones de la ley del 10 de enero de 1978, sobre la protección y la información al consumidor, que ha replanteado esta legislación, orientándola hacia el reforzamiento de los poderes públicos, de modo que mediante ésta nueva reglamentación, se espera mejorar la información a los consumidores y al público en general, volviéndola al mismo tiempo más imparcial y completa.

⁵FERRER ROSELO, Clemente. “*El consumidor y la sociedad*”, Editorial Porrúa, México, 1980, p.45.

⁶MALINVAUD, Philippe. “*La protección al consumidor en el derecho francés*”, Editorial Nueva Imagen y UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, 1981, p.354.

Así mismo, la Autoridad Administrativa interviene para informar al público acerca del respeto a ciertas normas, por parte de los productores, así como el origen y calidad de ciertos productos

Sin embargo, es importante señalar que los objetivos del INC, no son muy claros, en virtud de la formulación que lo define como - centro de investigación, de información y de estudio sobre los problemas del consumo - Como centro de investigación, el INC promueve controles sobre la calidad de los productos presentados al comercio; como centro de informaciones, difunde los resultados de estos análisis, y todo lo que pueda ser en beneficio para el público; Como centro de estudio y protección, responde a toda solicitud presentada por los consumidores.

Pese a la ambigüedad de la definición, cuenta con el apoyo de organizaciones de consumidores, y el impacto que tiene por parte del sector público, el hecho de que se puede pensar que son las mismas quienes lo controlan.

1.1.2. INGLATERRA

En Gran Bretaña, fue fundado en 1959 un comité oficial para examinar si habría reformas y cuáles serían deseables para mejorar la protección al consumidor. En los “Molony Reports”, que fueron presentados en 1962, surgieron varias reformas y algunas de las más vitales han sido implementadas en este país así mismo y en base a dicho informe en 1972 se crea el Ministerio de Consumo.

- En 1972 se designó un Secretario de Estado para los asuntos del consumidor.
- El Acta para un intercambio justo, creó el puesto de Director General del Intercambio Justo en 1973 (general of fair), responsable de ejecutar el control de los monopolios y de proteger a los consumidores de métodos de ventas injustos.
- Se ha establecido una red de agencias locales, con el fin de informar y orientar a los consumidores.

Inglaterra es uno de los países donde primeramente se inicio este movimiento legislativo, con la Consumer Protection Act de 1961, a la que siguieron, entre otras leyes: la Trade Descriptions Act de 1968, ampliando su contenido a las mercancías importadas por la Ley de 1972, la nueva Consumer Protection Act de 197, la Fair Trading Act de 1973 a las que siguieron otras como The Consumer Safety and Services act de 1974 y The Unfair contract Term Act de 1977.

En el orden legal se promulgan una serie de leyes, que hacen crecer a los planos tanto sustantivo y procesal de la defensa de los consumidores.

Todo este conjunto de leyes sobre lo que se apoya la jurisprudencia inglesa, diseña un sistema para la defensa de los consumidores y usuarios.

1.1.3. SUECIA

Se puede decir, sin exagerar, que los países escandinavos y en especial Suecia, en cierto modo han ocupado la delantera en lo que concierne a la protección legal del consumidor; las ideas y las líneas escandinavas, poseen un considerable interés.

“La evolución de las estructuras administrativas suecas, la creación del ombudsman, que se remonta a 1809, marca un momento muy importante: su introducción fue dictada por la necesidad advertida por el Parlamento de limitar el absolutismo de los reyes; la misión que se le confió, precisamente en cuanto a “comisario parlamentario”, se agotaba en el control de los actos de gobierno, y de nominación real; posteriormente, habiéndose reducido cada vez más los poderes del monarca, el control se extendió a la acción de toda la administración pública. Su actividad principal, está constituida por las inspecciones de los despachos administrativos y en los tribunales”⁷

“Estas competencias esbozan la figura del ombudsman (que se constituyó por tres comisarios de la Justicia); el ombudsman del antitrust (NO), el de los consumidores (KO) y el ombudsman de la prensa (PO).”⁸

⁷ ALPA Guido. Op.cit. p. 36

⁸ Ibidem p. 37

“El KO (ombudsman de los consumidores), tiene poderes de control, de investigación y judiciales. El control se aplica a la publicidad y a las practicas comerciales perjudiciales, en conformidad con la Ley sobre las ventas al consumidor y sobre las condiciones impropias de los contratos; los poderes investigativos están ligados a las informaciones y noticias transmitidas al KO por el público de los consumidores; de no obtener éxito, la cuestión pasa a la Corte del Mercado, a quien el KO puede pedir que emita una disposición tendiente a suspender las prácticas comerciales perjudiciales “⁹

“El nombramiento de los miembros del KO, y del ombudsman en general, corresponde al Parlamento; el KO debe ser un jurista de irreprochable corrección, y contar con la confianza de los consumidores; su cargo dura cuatro años y puede ser reconfirmado.”¹⁰

“El KO es totalmente independiente del ejecutivo, pero ésta en estrecha relación con el legislativo, una relación tan estrecha que no se ha dudado en definirlo como - fiduciario - ¹¹, y al ombudsman como un - órgano auxiliar - del parlamento.”¹²

El ordenamiento sueco donde se ha instituido en 1971 la figura del ombudsman para los consumidores, figura que en el ámbito de las estructuras administrativas regionales es denominado como el defensor cívico, es peculiar de la experiencia sueca y escandinava.

Dentro de los factores básicos que crean la necesidad de una nueva legislación para la protección del consumidor, en los países nórdicos, se pueden señalar como sobresalientes: la mayor capacidad de compra de los consumidores, el aumento de la oferta de bienes y servicios que posee una fuerte diferenciación real o artificial del producto, la publicidad para dirigir y controlar las preferencias de los consumidores. Es importante, al menos en los países nórdicos, ayudar al débil en su calidad de consumidor.

⁹ Idem

¹⁰ Idem

¹¹ Se dice que esta encargado de un fideicomiso, es decir, de valores ficticios basados en el crédito o confianza. DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA LAROUSSE ESENCIAL, Editorial Larousse Planeta S.A, México, 2005.

¹² ALPA GUIDO. Op.cit. p. 37

“Durante la década de 1960, las discusiones sobre política de protección al consumo, en los países nórdicos, se dirigió básicamente hacia cuestiones de información al consumidor, es decir, de una información directa para el consumidor sobre los precios y las propiedades de los bienes y servicios.”¹³

“Sin embargo, parece que la información al consumidor que entonces tuvo lugar nunca alcanzó la extensión ni el impacto, ni tampoco los efectos indirectos sobre los productores que se había esperado”¹⁴

En consecuencia, al crearse en Suecia, en 1972, un ente de Protección al Consumidor, los poderes públicos acogen algunas directivas para la política de protección al consumidor. Ahora bien, entendemos por “política de protección al consumidor”, la política activa en éste campo,¹⁵ y que se puede interpretar cuando esta ve su creación en la práctica, mientras que “los resultados perseguidos o alcanzados, se consideran como protección al consumidor.”¹⁶

En Suecia, el movimiento de protección al consumidor ha tenido éxito al tomar una serie de medidas. El gobierno ha llevado a cabo amplias investigaciones conducentes a cambios e innovaciones legales e institucionales, en el campo de la protección al consumidor. Desde el 1º de enero de 1971, existe el llamado protector del consumidor, un representante empleado por el gobierno, el cual supervisa las leyes que prohíben la competencia desleal y los contratos de venta desleales; si estas son violentadas, el protector puede acudir a la “Corte de Mercado”, la cual tendrá el derecho de prohibir los métodos de distribución o los contratos de ventas atacados por el protector.¹⁷

También en Suecia se crearon muchas leyes concernientes a la protección al consumidor, entre otras, la nueva Ley de Comestibles (1971), La Ley de Ventas a Domicilio (1971), La Ley de Garantías de Viajes (1972), La Ley de Compras del

¹³ BERNITZ, Ulf. “*La protección al Consumidor Propósitos, métodos y líneas evolutivas en la legislación nórdica, en especial sueca, de protección al Consumidor*,” Editorial Nueva Imagen y UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, México, 1981, p. 115.

¹⁴ Idem

¹⁵ Idem

¹⁶ Idem

¹⁷ BERNITZ, Ulf. Op.cit. p. 131

Consumidor (1973) y la Ley del Pequeño Reclamo (1974), para simplificar los juicios en caso de pequeños reclamos.

La legislación de protección al consumidor que se promulgo y se ha elaborado en Suecia y en los demás países nórdicos, así como las medidas de protección al consumidor que en general se han asumido, ha establecido que la política de protección al consumidor debe llevarse a cabo dentro de un sistema de economía de mercado, en el que las decisiones sobre productos, precios y elecciones de consumo, son tomadas de un gran número de individuos bajo condiciones muy distintas; consecuentemente la tarea fundamental de la protección al consumidor consiste en apoyar a los consumidores así como en reforzar la posición individual y colectiva de los mismos en el mercado.

La protección al consumidor opera de forma controladora y correctiva, dentro del marco del sistema de economía de mercado.

En este sentido sería importante señalar, que en los países nórdicos (Suecia, Noruega, Dinamarca, Islandia y Finlandia), la protección al consumidor recae principalmente en organismos públicos, mientras que las asociaciones privadas de consumidores independientes, tienen una función de mucho menor relevancia.

A continuación nos referiremos en forma resumida a los demás países nórdicos, que por su importancia en el tema, conforman una de las formas de legislación más amplia.

1.1.4 FINLANDIA

La ley sobre el control de Alimentos y de otras mercancías, del 21 de noviembre de 1925, prohíbe toda declaración o anuncio que pretenda engañar al comprador en lo que atañe a la naturaleza, contenido, origen, tipo, cantidad, peso, composición, cualidad, acción, efectos o cualquier otro hecho respecto de los bienes en venta.

También existe un Tribunal Especial del Mercado, en el que la defensa de los intereses del consumidor está encargada al ombudsman correspondiente.

1.1.5. NORUEGA

En 1972, se crea el Ministerio de Asuntos del Consumo, que se encuentra integrado por organismos de diálogo conformados, al mismo tiempo, por representantes de las organizaciones de consumidores, sindicatos, cooperativas de consumo, asociaciones familiares y uniones de consumidores, y por representantes de los sectores productivos y comerciales, así como diversos ministerios gubernamentales.

Así mismo, al igual que en Finlandia, existe un Tribunal especial de Mercado, en defensa de los derechos de los consumidores, representados por la figura del Ombudsman.

1.1.6. DINAMARCA

En este país prevalece la figura del Ombudsman del consumidor. En 1975 se crea una oficina para el reclamo del mismo, que actúa ante una sección especial del Tribunal Comercial de Copenhague. A diferencia de los demás países, existe en este país un derecho total de apelación ante el Tribunal Supremo.

En el resto de los países nórdicos (Noruega, Dinamarca, Islandia y Finlandia), junto con Suecia, han llevado una amplia colaboración legislativa; así, la legislación civil básica se encuentra de forma homogénea en materia de contratos, compra y documentos de pago, coadyuvándose de manera institucionalizada bajo formas diversas. En asuntos legales, la doctrina jurídica es común, debido a las semejanzas que existen en materia económica y social. La evolución legal en el campo de protección al consumidor, se ha dado paralelamente en estos países; únicamente Islandia se ha mantenido ajena a la cooperación, sin embargo, se puede hablar de un modelo nórdico común.

En los países nórdicos, los esfuerzos para conseguir la protección de los consumidores, en un inicio se orientaron en gran parte a la legislación sobre publicidad y demás formas de comercialización. La evolución ha derivado en que en los cuatro países existe una legislación que básicamente administra el ombudsman de los consumidores, como funcionario jurista estatal -jurista calificado -, con Secretaría propia. En estos países existe también la posibilidad de intervención del ombudsman del consumidor, apoyándose en cláusulas generales sobre comercialización impropia y las condiciones contractuales irrazonables.

1.1.7. ALEMANIA

“Entre 1947 y 1962, al terminar la Segunda Guerra Mundial, desaparecieron los grandes imperios coloniales, en algunos casos de forma pacífica pero en otros, tras largas y sangrientas guerras.

Las ideas occidentales de soberanía, independencia y libertad, se mezclaban con la renuncia del imperialismo y al sistema capitalista.

Los países considerados como colonias dependerían económicamente de los países más avanzados, conociéndose esto como la formación del tercer mundo”.¹⁸

En la República Federal de Alemania, el Gobierno Federal publicó por primera vez en 1971, un informe sobre la Política del Consumidor, el cual enumeraba todas las medidas

políticas y legales en este campo teniendo por objeto incitar la discusión pública sobre estas cuestiones. En 1972 y 1973, el Gobierno Federal informó nuevamente sobre la política del consumidor, declarando que la situación de este en el mercado, necesita ser mejorada por la acción gubernamental.

El Informe presenta también un estudio de las metas de la política del consumidor y las medidas planificadas de ésta. Mientras tanto, la disposición tendiente a

¹⁸ENCICLOPEDIA AUTODIDACTA OCÉANO COLOR, Tomo 8, Editorial Océano, Grupo Editorial S.A, España, 1995, p.2233.

introducir reformas en las políticas de la Republica Federal de Alemania se debilita, y debido a la crisis económica el consumismo es raramente mencionado.¹⁹

“Con una tradición doctrinal y de jurisprudencia, enfocada hacia la técnica de las condiciones generales (la defensa de los consumidores, concretada en una *ley sobre condiciones generales de 1976: Getzatz zur Regelug de Rechts der allgemeinen Geschäftsbedingungen*), moderniza la vieja ley de venta y a plazos (1974); se reforma el derecho alimentario y se reordena al derecho de productos farmacéuticos, regulando a su vez un interesante sistema de responsabilidad civil con base en el riesgo creado, con daños de fallecimiento o lesiones, con formas de indemnización en capital o renta y límite de las cuantías, así como de los medios de su cobertura a través del seguro de responsabilidad civil, la obligación del aval o garantía asumida por un instituto de crédito nacional.”²⁰

Cabe destacar, que además de las modificaciones introducidas en la legislación sobre competencia desleal y sobre restricciones de la libre competencia, en los años 1965 y 1973, respectivamente, está la Ley sobre Condiciones Generales de la Contratación del 9 de diciembre de 1976.

1.1.8 ESPAÑA

En este país el movimiento en materia de derechos del consumidor, se ha planteado no sólo a nivel internacional y supranacional, sino que España ha mostrado una especial preocupación por el principio de protección a los consumidores al interior, lo que ha hecho que haya llegado a reconocer sus derechos en los textos constitucionales más recientes. La protección de los consumidores ha sido reconocida como una de las obligaciones de los poderes públicos, al tenor de lo establecido por el artículo 51 de la Nueva Constitución Española.

¹⁹ BIEVERT, Bernd. *“La protección al Consumidor. El desarrollo reciente de la política del consumidor en Europa Occidental”*, Editorial Nueva Imagen y UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO, México, 1981, p. 132.

²⁰ CRASTON, Ross. *Consumer and Law*, Edit. London, 1979, En las publicaciones internas para fines administrativos y didácticos de la Procuraduría Federal del Consumidor.

“...La primera penetración del principio de protección a los consumidores tiene lugar a través de las normas del Derecho de la competencia. Concretamente en la Ley sobre represión de las prácticas restrictivas de la competencia del 20 de julio de 1963, en cuya exposición de motivos se señala ya a la - protección de los consumidores - como ratio última de la ley, estableciéndose además en el texto dispositivo el perjuicio injustificado a los intereses de los consumidores, como uno de los criterios definidores del abuso de la posición dominante, y la atención a los posibles beneficios obtenidos por los consumidores o usuarios...”²¹

“...En el campo de la competencia desleal se produce una significativa evolución, en virtud de la cual se pasa del primitivo criterio según el cual esa normativa estaba establecida en atención exclusiva a los intereses de los empresarios competidores, a un nuevo planteamiento en el sentido de que también los consumidores han de ser objeto de protección...”²²

Existieron además otras manifestaciones legislativas de los años sesenta, ajenas al campo del Derecho de la competencia, en las que aparece clara la finalidad de protección a los consumidores en las diversas facetas que pueden afectar estos.

A través de un cuerpo de leyes, se da reconocimiento, por un lado, al interés de la población consumidora en el contenido y aplicación de normas para regular el comportamiento de las empresas en el mercado, y la necesidad de la actuación de una autoridad administrativa que vigile tal interés, y por el otro, la necesidad de promulgar normas especiales e imperativas para la protección de consumidores en determinados sectores.

“El primer organismo creado para la defensa de los consumidores en España, fue el Consejo de Comercio Interior y del Consumidor nacido en octubre de 1974; esta situación política fue precedida por Antonio García de Pablós quien fue el creador de la administración para defender al consumidor.

En 1976 se creó el Instituto Nacional del Consumo, que dos años más tarde se convertiría en un organismo autónomo; entre sus funciones destacaba la de

²¹BERCOVITZ RODRÍGUEZ CANO, Alberto. *“Lecturas sobre la Constitución Española, 1ª edición, Tomo II, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Educación a Distancia, p. 22.*

²²Idem

informar al consumidor, asesorarlo, defenderlo, y realizar ensayos comparativos. Entre las labores que destacaron encuentran las siguientes:

- 1.-La sociedad de consumo y su futuro en España.
- 2.-Guía del Comprador.
- 3.-Libros de menús familiares.
- 4.-Seminarios de publicidad.
- 5.-Estudios sobre el etiquetado.

También ha producido material sobre productos alimenticios, intensificando las relaciones con las asociaciones de amas de casa y de consumidores, por medio de reclamaciones y trabajo de recopilación de disposiciones legales sobre bienes de uso y de consumo.”²³

La Constitución Española respecto a los derechos del consumidor establece en su artículo 51 los siguientes principios, en materia de política de defensa de los consumidores y usuarios:

- “1. Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.
2. Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a estas en las cuestiones que puedan afectar a aquellos, en los términos que la ley establezca.
3. En el marco de lo dispuesto en los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales”.²⁴

Así, es en este contexto de normas e Instituciones, la idea de la protección al consumidor, empieza a tener una incidencia directa y significativa en la legislación española a partir de los años sesenta.

²³Documento interno publicado para acervo de la Procuraduría Federal del Consumidor.

²⁴BERCOVITZ RODRÍGUEZ CANO, Alberto. Op.cit. p.p. 13, 14.

Diversos organismos internacionales se han preocupado por la situación que se presenta entre los llamados consumidores y que integran la mayoría de las sociedades. A manera de ejemplo podemos decir: El Mercado Común Europeo, cuya asamblea Parlamentaria aprobó en Estrasburgo, una carta de protección a los consumidores, consagró entre otros derechos básicos, la seguridad de no consumir artículos que pueden ser nocivos o peligrosos, y los abusos de poder del vendedor, garantizando el derecho del consumidor a la reparación de los daños y una formación veraz y suficiente a su educación, a su representación y consulta, así como la impartición de asesoría para el ejercicio de sus derechos. Y en el seno de la Comunidad Económica Europea destaca una resolución, relativa a un programa preliminar de la Comunidad para una política de protección y de información a los consumidores.

1.2 ANTECEDENTES GENERALES DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR EN EL MUNDO

La Sociedad de Naciones es el primer antecedente serio que refleja la preocupación de la Comunidad Internacional, por unificarse con la pretensión de resolver los problemas generales, que en esa época afectaban y podrían potencialmente continuar haciéndolo, dando las siguientes consideraciones:²⁵

“Con el informe sobre El Desarrollo de la Colaboración Internacional en el dominio económico y social”, se trasluce la intención de aquella organización para tratar de resolver los problemas sociales que afectaban a los Estados miembros. Sin embargo, el desarrollo de los trabajos de la mencionada colaboración, no fue más allá de un mero proyecto, que quizás, en alguna manera, recogió la actual Organización de las Naciones Unidas, pues ubica dentro de sus grandes propósitos, el “realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural, o humanitario” y por lo que una de sus finalidades ha sido trabajar a través de sus diferentes organismos, entre otras cosas, sobre la protección de los derechos del consumidor, ya que dicha

²⁵INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMIDOR. “*El Consumidor y los derechos Humanos*”, Publicación Interna del Instituto para acervo, p.20

protección se relaciona, en muchos aspectos, a los esfuerzos más intensos que realiza la comunidad internacional para lograr los objetivos centrales del nuevo orden económico mundial, es decir, acelerar el crecimiento económico de los países en desarrollo y fomentar el bienestar social de sus pueblos.”²⁶

El desenvolvimiento de estos propósitos ha merecido históricamente una atención cada vez mayor, de la comunidad de Estados y sus mandatarios, en este sentido, en el año de 1962 el presidente Kennedy envió su histórico mensaje al Congreso de los Estados Unidos de Norte América, destacando la coexistencia del derecho de los consumidores dentro del ámbito general de justicia. A pesar de la idea de que el consumidor debe gozar de un conjunto completo y articulado de derechos, sus garantías son relativamente recientes; sin embargo, se ha desarrollado a la fecha, mecanismos nacionales de protección al consumidor, produciéndose un reconocimiento cada vez mayor de que la protección tiene una importante dimensión internacional y como prueba de ello, diferentes organismos gubernamentales internacionales han trabajado a través de programas y proyectos para promover la protección al consumidor, tal es el caso de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que entre otras importantes intenciones, promueve la protección de los intereses de los trabajadores y sus familias, en su calidad de consumidores; la finalidad radica en lograr un mayor acceso a la adquisición de artículos básicos a precios razonables, cantidad suficiente y de calidad satisfactoria; así mismo, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, aprobó en 1973 una carta de protección a los consumidores para la Comunidad Europea.

“Existe la presencia de organizaciones de naturaleza independiente, como la destacada Organización Internacional de Uniones de Consumidores mejor identificada por sus siglas en ingles (IOCU).

Esta organización, con domicilio en la Haya (Holanda), actualmente centro mundial para asuntos pro consumidor, se fundó en 1960 con el concurso de cinco asociaciones de consumidores: Estados Unidos, Inglaterra, Austria, Bélgica y Holanda.

Hoy día es una Institución que enlaza las actividades de más 200 de organizaciones miembros y cerca de 80 países. Incluye Asociaciones de

²⁶Idem

consumidores respaldados por grupos de familias y sindicatos. Es una organización independiente que pretende mantenerse sin carácter político, y los miembros que la componen deben perseguir fines lucrativos o comerciales; fue creada para servir como centro de intercambio de trabajo de sus socios y para beneficio de los mismos en pro de la causa consumidora.

Sus actividades principales incluyen la protección, información, educación y pruebas comparativas.

En particular, se ocupa de promover la cooperación entre sus miembros sobre las pruebas comparativas de productos y servicios, intercambio de información, sistemas, educación y legislación; dicha cooperación se consigue de muchas formas: a través de grupos permanentemente compuestos, por expertos seleccionados y grupos internacionales de trabajo....²⁷

Derivado de los resolutivos del XIV Congreso Mundial celebrado en Montpellier Francia, en septiembre de 1994, IOCU llevó a cabo consultas entre sus miembros, con el fin de redefinir sus principios, valores y estrategias, así como para modificar su denominación, que a partir de 1995, es de Consumers Internacional (CI).

“A nivel Mundial Consumers Internacional está representada por agencias como el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO); Organización Internacional de Normalización (ISO) el Comité de Protección al Consumidor del Consejo de Europa.

En 1975, durante el Congreso Mundial en Sydney, la IOCU promulgó una resolución, incitando al Secretario General de las Naciones Unidas, a emitir un reporte sobre el estado de la protección al consumidor en los países miembros, y a que la Asamblea General recomendase la adopción de un Código Modelo de Protección al Consumidor.

De 1975 a 1981, diferentes reportes fueron producidos por el Secretario de la ONU, y discutidos en reuniones del Consejo Económico y Social de las Naciones

²⁷VÁZQUEZ RIOS, Luis Ponciano. “*El Avance Mundial de los derechos del consumidor*”, Instituto Nacional del Consumidor, Publicación Interna del Instituto para acervo.

Unidas; En 1982 se dio a conocer la carta constitutiva de los derechos del consumidor o Directrices de las Naciones Unidas, sobre protección al consumidor, a título oficial, y se hizo llegar a los gobiernos para que hicieran comentarios respecto al proyecto; en octubre de 1983 IOCU publicó sus propios comentarios.²⁸

1.3. ANTECEDENTES EN AMÉRICA

No obstante la coexistencia entre diversos países de América Latina y América del Norte, algunos pertenecientes al grupo de países en vías de desarrollo y otros considerados potencias mundiales, en materia de defensa o protección al consumidor, cada uno de ellos ha observado su propio desarrollo en cuanto a legislación e Instituciones se trata, sin dejar de observar la influencia de los Estados Unidos de Norte América en la materia, que a diferencia de Europa, en buena parte se ha dado en forma homogénea. Sin embargo, en nuestro Continente también existe hoy en día regulación específica en defensa de la población consumidora.

Cabe señalar que las soluciones que hasta ahora se han dado, se reducen a los ámbitos nacionales. Al menos en América y particularmente en América Latina, las relaciones de consumo son, en un gran porcentaje fenómenos económicos internacionales; por lo tanto, las respuestas a los conflictos planteados deberían concernir al derecho internacional; lo anterior no necesita comprobarse, basta mencionar productos como los automóviles, medicinas, agencias internacionales y servicios turísticos, (que en el caso de México esta industria es potencialmente importante), para verificar la veracidad de lo anterior.

1.3.1. ESTADOS UNIDOS

En los Estados Unidos, desde 1914 existía una oficina de protección al Consumidor; actualmente existen muchos organismos de protección, tanto federales como en los distintos estados del país. Entre otros, se encuentra la Oficina de Asuntos de Consumo y la Comisión sobre Seguridad de los productos de Consumo; asimismo, se crea la Oficina de Protección al Consumidor que actuará como Procuraduría del mismo.

²⁸Idem

Recasens Siches , al hablar de la protección al consumidor nos menciona que:

“Estados Unidos de Norteamérica fue uno de los primeros países que acometieron este problema mediante normas jurídicas para prohibir el anuncio falso o capcioso de acuerdo con las normas jurídicas en vigor, está prohibido: emplear en el comercio cualquier tipo de acciones o prácticas ilícitas o engañosas; divulgar o dar ocasión a la divulgación de cualquier anuncio mentiroso o capcioso, encaminado a inducir o que pueda inducir directa o indirectamente a la compra de alimentos, medicinas instrumentos médicos y artículos de perfumería...”²⁹

Los orígenes de este movimiento son una concurrencia de diversos factores, como el escándalo de las sustancias farmacéuticas, el aumento de los precios y la acción de los medios masivos de comunicación, aunado a las bases sentadas por el abogado Ralph Nader, quien fuera precursor de la lucha contra el consumismo, la corrupción, la inmoralidad de los sistemas de comercialización, quien sin contar con el respaldo del Estado, logró reunir a grupos de consumidores para combatir los vicios en las prácticas comerciales, así como la obtención de fuertes indemnizaciones a los consumidores.

Como se ha mencionado a lo largo del presente capítulo, Estados Unidos de Norteamérica constituye uno de los precedentes más importantes a nivel mundial, que da impulso al movimiento de los consumidores, lo que data desde la primera mitad del siglo XX, con los primeros movimientos asociacionistas, mejor conocido como consumerism, los cuales exigían nuevas regulaciones sobre cuestiones específicas y particularmente en este país. En este sentido, en 1962 cuando el presidente Jonh F, Kennedy propuso el derecho a ser informado, como un derecho fundamental de los consumidores, en su histórico mensaje que recoge el principio fundamental - consumidores somos todos -, el cual ha sentado las bases en defensa de los intereses de los consumidores.

A partir de los años setenta, surgen gran cantidad de leyes entre las cuales se encuentran:

²⁹RECASENS SICHES, Luis. “*El derecho protector de los Consumidores*”, Año X, No. 29, UNAM, Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, Mayo-Agosto, p. 46

1.- Las que combaten *las prácticas comerciales negativas procurando eliminar precios injustificados y la fijación concertada de precios* Estados Unidos de Norte América, aprobó una ley importante de protección a los procuradores, en virtud de que los procuradores generales de éste país pueden establecer acciones antimonopólicas en representación de los ciudadanos de sus respectivas jurisdicciones contra presuntos culpables de la fijación concertada de precios.

2.- Respecto a *la protección al consumidor, en lo relativo a la calidad y seguridad de los productos y servicios, las normas legislativas decretadas procuran lograr, entre otras cosas, un grado mínimo de seguridad de los productos, establecer condiciones respecto de su empleo y normas mínimas de su funcionamiento, y uso axial como la realización de pruebas obligatorias.* En ese país encontramos las medidas legislativas más amplias y detalladas, en materia de calidad y seguridad de productos.

3.- En *la esfera de protección al consumidor, respecto a los niños, ancianos, impedidos y otros grupos especiales, cuyas necesidades requieren la adopción de ciertas medidas protectoras,* la Comisión sobre Seguridad de los Productos de Consumo, ha establecido normas respecto a prendas de dormir y colchones para niños. La Comisión Federal en este país, ha realizado una investigación sobre la industria de revistas cómicas dirigidas a los niños.

En EUA se encuentra vigente una de las legislaciones obligatorias más amplias sobre etiquetas informativas y publicidad, por lo que la legislación se ha constituido en uno de los cuerpos de leyes más avanzado, en materia derechos e información al consumidor en América.

1.3.2 ARGENTINA

El 22 de septiembre de 1993, el Congreso Nacional sancionó la ley número 24.240 de defensa del consumidor. Tal normativa fue promulgada parcialmente por el presidente de la Nación, por medio del decreto correspondiente, que la vetó en partes importantes. De cualquier modo, entró en vigor a partir de su publicación en el *Boletín Oficial de la Nación*, el 15 de octubre de 1993.

La actual existencia de una normativa específica en materia de protección del consumidor, es el resultado de las vicisitudes parlamentarias de una serie de proyectos que, luego de un difícil proceso de metamorfosis, ofrecen el producto concluido: la ley número 24.240, con las observaciones introducidas por el veto presidencial.

La ley (declarada de orden público) se divide en tres títulos:

“I) **Normas de protección y defensa de los consumidores**”, II) **"Autoridad de aplicación, procedimiento y sanciones"** y III) **"Disposiciones finales"**.

A su vez, cada título contiene diversos capítulos de acuerdo con el siguiente detalle:

a) **Título I** (diez capítulos): I) "Disposiciones generales"; II) "Información al consumidor y protección de su salud"; III) "Condiciones de oferta y venta"; IV) "Cosas muebles no consumibles"; V) "De la prestación de los servicios"; VI) "Usuarios de servicios públicos domiciliarios"; VII) "De la venta domiciliaria, por correspondencia y otras"; VIII) "De las operaciones de venta de crédito"; IX) "De los términos abusivos y cláusulas eficaces"; X) "Responsabilidad por daños", que recibió el veto total por el presidente.

b) **Título II** (cinco capítulos): capítulo XI) "Autoridad de aplicación"; XII) "Procedimiento y sanciones"; XIII) "De las acciones"; XIV) "De las asociaciones de consumidores"; XV) "Arbitraje".

c) **Título III** (dos capítulos): capítulo XVI) "Educación al consumidor"; XVII) "Disposiciones finales".³⁰

Sin duda, también Argentina ocupa un lugar importante en América Latina, al contar con una legislación en materia de protección al consumidor.

1.3.3 VENEZUELA

Pese a las previsiones constitucionales de la República de Venezuela, su artículo 96 establece que:

³⁰ www.argentina.com. Consulta realizada el día 24 noviembre de 2006, 8:30 p.m.

Artículo 96.- “Todos pueden dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes por razones de seguridad, de sanidad u otras de interés social. La Ley dictará normas para impedir la usura, la indebida elevación de los precios y en general las maniobras abusivas encaminadas a obstruir o restringir la libertad económica”³¹

El 18 de julio de 1973, se introduce a la Cámara de Diputados el Proyecto de Ley de Protección al Consumidor, este proyecto legislativo bondadoso enfrentó diversas circunstancias, no fue considerado por la Cámara de diputados, y es hasta el 18 de abril de 1974, que se introdujo a la consideración de la misma otro proyecto denominado “Proyecto de ley Antimonopolio y de protección al Consumidor”, el cual retomaba la iniciativa original; sin embargo, al haber algunas objeciones en cuanto a quienes se haría extensiva la protección, se continuó discutiendo hasta su aprobación, erigiéndose como el primer lugar en los países de América Latina, en promulgar la Ley de Protección al Consumidor, y se discutía aún en el Congreso la Ley Antimonopolio.

La legislación en materia de derechos del consumidor ha enfrentado varias etapas, existiendo una mora legislativa que se extendió hasta llegar a la actual Ley de Protección al Consumidor. El 24 de marzo de 1992, se publicó en la gaceta Oficial de la República de Venezuela, la Ley de Protección al Consumidor vigente constante de 5 títulos y 127 artículos.

³¹CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. Gaceta Oficial No. 662 extraordinaria, 23 de enero de 1961.

CAPÍTULO SEGUNDO: ASPECTOS GENERALES

2.1. ANTECEDENTES DEL CONSUMO EN EL DERECHO MEXICANO

Si nos remitiéramos a la historia del derecho mexicano, sería muy poco lo que podríamos encontrar en materia de protección al consumidor, debido a que en las tres etapas en las que se divide: prehispánica, colonial e independiente, se encuentran pocos datos que para fines didácticos pudieran servirnos como antecedente inmediato a lo que hoy conocemos como tutela de los derechos del consumidor. Sin embargo, para efectos de hacer una breve reseña, se tocarán estas en forma genérica.

2.2. MUNDO INDÍGENA

Comenzamos con el Mundo Indígena, anterior a la conquista. Al respecto, el Autor José Luis Soberanes nos menciona:

“Es muy poco lo que conocemos de nuestro derecho indígena, debido fundamentalmente a tres factores:

1. El carácter del Sistema Jurídico consuetudinario, si no se pone por escrito tiende a perderse con el paso del tiempo.
2. La destrucción de la mayor parte de las fuentes del conocimiento y demás testimonio originales, por la conquista, y
3. A medida que avanzó la dominación española en nuestra patria, los indios se vieron en la necesidad de ir abandonando sus costumbres para adoptar las europeas. “¹

Por ello, resulta difícil conocer el derecho indígena anterior a la Conquista y lo que sabemos es mínimo.

Antes de la llegada de Colón, en 1492, había dos grandes regiones con un notable avance cultural: la Andina y la Mesoamericana; la segunda corresponde a nuestro país, por ser nosotros descendientes de los mesoamericanos.

¹ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luís. “*Historia del Derecho Mexicano*”, 5ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1997, p. 29.

La cultura Mesoamericana se divide en tres etapas:

1. La preclásica (2300 a. C al I d.C)
2. La Clásica (I. - 1000 d.C)
3. La Posclásica (1000 – 1521 d.C)

La primera se caracteriza por la aparición de la agricultura, la construcción de los grandes centros ceremoniales, mercados, rutas mercantiles, invención de un sistema de escritura y, por ende, del papel a base de corteza de amate, el desarrollo del calendario y del conocimiento astronómico, apareciendo la primera gran cultura de Mesoamerica, la Olmeca.

En la Clásica se desarrollan las grandes ciudades mesoamericanas, lo que implicaba un gran desarrollo social, político, religioso y jurídico.

En la etapa posclásica, al desintegrarse las grandes ciudades, tienen entrada los Toltecas y su gran Cultura, al Altiplano Central, luego los nahuatlacas y finalmente los mexicas. Es en el marco de este período en donde surge el denominado calpulli, como base de toda organización política, social y jurídica.²

Por lo anterior, es con los aztecas donde se ubica el primer antecedente que podría reflejar la defensa a los consumidores:

“...El primer antecedente de la defensa de los consumidores se encuentra en la época de los aztecas, donde había una Institución protectora de los derechos del consumidor, lo cual es comprobable a través de la historia cuando se refiere al mercado de Tlatelolco, donde las actividades comerciales de aquella época, eran vigiladas por los funcionarios que impartían justicia en el momento de los hechos, encontrando sus antecedentes en el museo de Antropología e Historia...”³

2.3. ÉPOCA COLONIAL

La época colonial también llamada de recepción del ius commune, se suscitó por la penetración española en América , misma que duró 300 años, en los ámbitos político,

² Resumen extraído de SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luís, “*Historia del Derecho Mexicano*”, 5ª Edición, Editorial Porrúa , México, 1997, p.30 -33

³CARRANCA Y TRUJILLO, Raúl. “*Organización Social de los Antiguos Aztecas*”, Editorial Patria, México, 1985, p.14.

social y económico, y que trajo consigo el sistema jurídico que los dominadores europeos aplicaron en las nuevas tierras, así como el régimen legal que las autoridades españolas crearon para aplicar en sus posesiones de ultramar - Las Indias -, y las propias para las colonias que estaban conformadas por gente indígena, y la población española que vivía en México.

Igualmente estuvo vigente la regulación en las relaciones de consumo en el México Colonial, mediante normas que protegían al consumidor español de aquella época y que tenían su origen en los estatutos de los gremios de artesanos y en las corporaciones.

“En cuanto a la época de la Colonia, en 1524 Hernán Cortés fundó la junta de policía que se encargaba, entre otras cosas, de evitar que en las plazas de los mercados se cometieran abusos por parte de los comerciantes. En 1527, el Rey de España acordó que se creara en la Nueva España un órgano superior de gobierno y justicia denominado Real de Audiencias, que tenía facultades mixtas, es decir, tanto en materia de gobierno como en asuntos de justicia.”⁴

2.4. MÉXICO INDEPENDIENTE

En esta época se da el triunfo de los postulados jurídicos de la Ilustración, en México, que coincide con la Independencia nacional. No obstante de los muchos postulados de la ilustración, estos se pueden reducir a tres principales: La soberanía popular, Estado de Derecho y codificación. Refiriéndose fundamentalmente al derecho público, que a diferencia del *ius commune* se refería al derecho privado, surgiendo una modificación de todo esquema social, político y jurídico por la influencia del mundo occidental.

La ilustración y sus postulados fueron la fuerza que motivó la guerra de nuestra independencia.

“Al consumarse la Independencia de México, en 1821, el emperador Agustín de Iturbide creyó conveniente continuar con las disposiciones virreinales, referente a la aplicación de justicia entre los comerciantes y consumidores, cuidando que las cantidades que se vendían en las plazas y mercados fueran las correctas.

⁴ARCHIVO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO. Volumen 3623, año 1985, Expediente 3, en antecedentes de la Procuraduría Federal del Consumidor, Publicación Interna con fines administrativos y didácticos para la Institución.

Con Guadalupe Victoria, en 1824 se publicó el bando de policía y buen gobierno, que en su artículo 44 citaba la obligación de exhibir los precios en lugares visibles, y respetar los precios y tarifas por parte de los comerciantes, con pena de multa de dos pesos para el caso de incumplir con el ordenamiento en cita.

En 1861 se creó la Secretaría de Justicia e Instrucción pública, institución encargada de resolver todas las diferencias existentes entre el público en general”.⁵

2.5. MÉXICO REVOLUCIONARIO

A partir del primer constitucionalismo mexicano, se ve reflejada la gran aportación jurídica en el derecho social que entre nosotros se concretó con la revisión del positivismo, al final del Porfiriato, la constitución de 1917 y la legislación social posrevolucionaria, por lo que podemos afirmar que posteriormente a la Revolución, a partir de la promulgación de la Constitución del 17, surgieron códigos y leyes que empezaban a defender de una forma más clara a los consumidores. En su época también se solicitaba la impartición de justicia por el incumplimiento de un contrato de servicio, la reparación de electrodomésticos, la deficiente realización de un trabajo de albañilería y de carpintería, entre otros, y se tenía que acudir al Tribunal Judicial e iniciar un procedimiento largo y costoso, por lo que se prefería perder el dinero y aceptar condiciones injustas.

“Con la creación de la Constitución, el legislador contribuyó a fortalecer nuestra filosofía, a favor de las mayorías, y se incrementó la legislación social, que tuvo sus orígenes en el año de 1917. La ley para proteger el consumo confirmaba dos principios constitucionales: la democracia y la función social o derecho social. Así, la democracia debe caminar conjuntamente con la justicia, pues sin esta última no podrá ejercerse la primera. Al afirmar el principio de la democracia, se proclama la abolición de todo privilegio y servidumbre que coloca a un hombre al arbitrio de otro, y el deber del estado es lograr que la vida en común sea justa, velar por las mayorías oprimidas, asegurando la paz y la libertad “.⁶

⁵MÉXICO A TRAVÉS DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES. *La Ciudad de México*, Tomo 16, pág. 6, D.O.F., En la Procuraduría Federal del Consumidor, publicación interna para fines administrativos y didácticos.

⁶Idem

2.6. ANTECEDENTES DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. ÉPOCA ACTUAL

El antecedente jurídico - económico más próximo a nosotros y para muchos todavía en vigor, es el modelo liberal, siendo su aspecto esencial la libre ley de oferta y la demanda. En lo jurídico, esto se tradujo en hacer del contrato la ley entre las partes, en la libre disposición de los bienes y servicios, y finalmente en una serie de responsabilidades o sanciones para los casos de conflicto, pero siempre sobre la base de que la voluntad de las partes es la norma que rige sus relaciones.

A este estado de cosas en el ámbito del derecho del privado, correspondió una determinada conducta estatal, donde el Estado trataba de intervenir lo menos posible en la economía.

Hoy esa realidad ha sido trastocada por las nuevas relaciones sociales. Sin embargo, el ordenamiento jurídico anterior no ha desaparecido completamente. Ahora bien, tanto el modelo jurídico liberal como los sistemas de los cuales ha sido origen, podemos observar dos conjuntos de normas que conciernen a los consumidores, unas en donde el derecho privado predomina, y otras, en donde es el derecho público, el predominante.

En defensa de los derechos de los consumidores, en México contamos con artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encontrando también diversos ordenamientos jurídicos a partir de los años cincuenta, como es la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica (1950), en donde se establece la facultad para imponer precios máximos al mayoreo y al menudeo, fijar las tarifas de los servicios, así como que no se eleven los precios del mercado, etc...; en 1951 se decretó la lista de productos sometida a control oficial de precios, y en ese mismo año se creó la Dirección General de Precios, independiente de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (hoy Secretaría de Economía).

Hacia 1970, aparece como uno de los más críticos de la economía mundial, el agudo proceso inflacionario que afectó de manera general e incontrolable a las economías más avanzadas, y en un país como México, donde no se ha logrado el pleno desarrollo de su potencial económico, la consecuencias resultaron más severas, creándose un programa

de acción política social y económica, considerando que este fenómeno lesionaba en gran medida, a aquellos que sólo contaban con ingresos fijos y los sectores populares que percibían bajos ingresos.

Todo ello se vio reflejado en diversos movimientos obreros organizados, emplazando a huelga y exigiendo aumentos salariales, entre otras cosas; por lo que el Congreso de la Unión como representante del sector obrero, planteó la urgencia de controlar el acaparamiento y la especulación con los artículos de primera necesidad, proponiendo hacer más efectiva la colaboración de todos los organismos gubernamentales relacionados con el problema, ésto es, se promovió la elaboración de un programa general de protección de consumo a los trabajadores.

En 1974 se creó un organismo destinado fundamentalmente a proteger el salario de los trabajadores y elevar su capacidad adquisitiva, llamado Comité Nacional Mixto de Protección al Salario, mismo que actuó con la colaboración del Congreso del Trabajo y distintas dependencias del Gobierno Federal.

Hacia 1975, una constante preocupación del Estado Mexicano era la especulación y acaparamiento de bienes de consumo por parte de los proveedores, así como el alza de precios en los productos, los cuales repercutían en su venta a los sectores más desposeídos del país.

Con base en esta situación, surge la necesidad de crear un instrumento legal y administrativo, en beneficio de la población y que impulsara el desarrollo económico de nuestro país. Por ello el entonces presidente de la República Mexicana, Luis Echeverría Álvarez, envió al Congreso de la Unión el 23 de septiembre de 1975, una iniciativa de ley denominada LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR, la cual fue aprobada el 18 de diciembre de 1975, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de diciembre del mismo año, ordenamiento que inicia su vigencia el 5 de febrero de 1976, con los mas nobles objetivos en defensa de los consumidores frente a los productores, comerciantes y prestadores de servicios, dentro del marco económico del aparato distributivo nacional.

En la exposición de motivos se establece que la Ley Federal de Protección al Consumidor, está basada en los principios de nuestra Constitución, ya que establece un conjunto de derechos sociales encaminados a asegurar la justicia entre los particulares, y con ello tutelar los intereses de los consumidores; por ello resultó necesaria la intervención activa y vigilante del Estado para que se puedan hacer efectivos los derechos que la ley les concede, estableciendo normas imperativas para garantizar los derechos de bienestar, y regularizar las relaciones entre grupos sociales como son la clase consumidora y la proveedora; para ello se crea la Procuraduría Federal del Consumidor, con la finalidad de vigilar el perfecto cumplimiento de la Ley, denunciando a las autoridades competentes los casos que sean de su conocimiento.

En dicha exposición de motivos, se le da a la ley Federal de Protección al Consumidor, la categoría de derecho social, en razón de que sus preceptos son imperativos e irrenunciables, sin que puedan estar sujetos a la autonomía de la voluntad de los particulares, como es el principio civilista que pone esta autonomía de la voluntad de los contratantes como base de los contratos, en razón de que existen desigualdades económicas y sociales que aceptan relaciones injustas; por lo anterior, las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor son irrenunciables para los consumidores.

Podemos considerar que la mencionada ley es similar al Derecho Privado, ya que se funda en el derecho de igualdad entre las partes; sin embargo, esta ley reconoce la existencia de desigualdades reales entre quienes contratan, ya que actualmente la parte proveedora es quien establece las condiciones y términos, teniendo que someterse el consumidor a la voluntad del proveedor, merced a la creación del contrato de adhesión; es por ello que surge el interés de vigilar, a través de la Procuraduría Federal del Consumidor, que los contratos de adhesión no contengan cláusulas que establezcan prestaciones desproporcionadas que afecten los intereses de la población consumidora.

De lo anterior se desprende que la Ley Federal de Protección al Consumidor procura la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre los consumidores y los proveedores, apoyando la igualdad y la libertad para contratar y que las cláusulas que se contengan en los contratos de adhesión sean más equitativas, para lograr una distribución mas justa del producto nacional.

El objetivo de la Ley Federal de Protección al Consumidor, es la defensa de las grandes mayorías de consumidores contra los abusos de que venían siendo víctimas por parte de los proveedores, comerciantes e intermediarios de bienes y servicios, debido, sin duda, a la aceptación de los primeros, impulsada por su necesidad, ignorancia, pobreza e inferioridad, pero también el aprovechamiento de que estas condiciones ejercía el aparato productivo y de intermediación en el comercio, por lo que la ley en comento procura hacer más eficiente nuestro aparato productivo, corrigiendo ciertos vicios y deformaciones en los sistemas de comercialización.

Conforme al Derecho Clásico, las transacciones y relaciones comerciales se concebían como un vínculo entre particulares, vendedores y compradores, cuya repercusión no tenía mas que un impacto limitado a esas partes respecto a que la operación hacia de su reglamentación y control se ubicara dentro del derecho privado, bien sea civil o mercantil.

“Eran las partes las que fijaban las condiciones de transacción, conforme a un supuesto equilibrio de intereses que permitía una negociación sana en la que el proveedor trataba de obtener el mejor precio y el comprador el menor costo.”⁷

“El derecho social surge ante la necesidad de proteger a determinados estratos sociales como obreros y campesinos, pero el consumidor no puede ser considerado como un determinado estrato social dado que todos los ciudadanos son consumidores, independientemente de la clase social a la que pertenezcan.”⁸

“La buena fe y honestidad se presuponían, por ello, el estado no hacia mas que velar porque las transacciones válidamente contraídas fueran cumplidas en sus términos. Debido a que las relaciones comerciales se incrementan, y los sistemas de producción y comercialización se sofisticaron con la aparición de producción en masa y la economía de escala; la identificación de un comprador frente a un vendedor, cada uno responsable de sus obligaciones, se va perdiendo, por lo que la responsabilidad queda dirimida y casi extinguida, fortaleciendo una posición dominante para el vendedor que ofrece los bienes y servicios en el mercado, pues

⁷JÍMENEZ CORDINACH, María de Lourdes. “*Protección al Consumidor Jurídica*”, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, 1978, p 321.

⁸MORENO SÁNCHEZ, Guillermo. “*La Conciliación y el arbitraje en la Ley Federal de Protección al Consumidor*”, Revista del foro, Órgano de la Barra del Colegio de Abogados, 6ª época, No.13, México, 1978, p.69.

al ser más difícil su identificación, y con ello, el trazo de su responsabilidad por vicios, engaños o fraudes, o al tener un menor control sus costos de producción y su precio final al público, el consumidor se encuentra imposibilitado para exigir los derechos que la legislación privada le otorga, como sería la rescisión del contrato, el cumplimiento forzoso y la reducción del precio”.⁹

Con base en las disposiciones que venían rigiendo las relaciones comerciales, antes de la expedición de la Ley Federal de Protección al Consumidor, al igual que en otros países, dichas relaciones eran de corte liberal e individualista a favor del aparato productivo o distributivo, como se desprende de las disposiciones sobre contratos de derecho Civil o Mercantil.

La diferentes formas que se utilizaban para proteger al consumidor, antes de la ley que ahora regula, se enfocaban en una serie de disposiciones que consagraban derechos para el comprador de bienes o para los usuarios de servicios, derechos que encontrábamos dispersos en diversos ordenamientos tales como el Código Civil, el de Comercio, la Ley de Normas sobre Pesas y Medidas, la Ley de la Industria Eléctrica, Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia de Económica, el Código Sanitario y el Código Penal.

Por lo que el control estatal era casi nulo, y prevaleciendo un franco dominio y superioridad del proveedor o intermediario de los bienes sobre una gran mayoría, el Gobierno Mexicano modifica su estructura jurídica y expide un cuerpo legal, que en forma sistemática y congruente, unifica en un solo texto las disposiciones antes dispersas para la protección del consumidor, así como la inclusión de otras disposiciones que otorguen a estos grupos nuevos derechos y privilegios frente a los proveedores, con el fin de fortalecer su poder de compra y su patrimonio familiar; así mismo, corrige los vicios o deformaciones que el aparato distributivo y productivo venía sufriendo con tendencia a incrementar cada vez más la propensión a la injusticia y a la desproporción; por ello el poder público intervino para garantizar en beneficio de los grupos económicamente débiles, la protección que por sí mismos no pueden darse.

⁹BARRERA GRAF, Jorge. “*La ley Federal de Protección al Consumidor*”, Editorial Jurídica, No. 8, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, 1981, p. 180.

En este contexto, el 5 de febrero de 1976 entra en vigor la Ley Federal de Protección al Consumidor y con ésta acción se enriquece el conjunto de derechos sociales del pueblo mexicano, en virtud de que por primera vez se establecen derechos para la población consumidora y se cuenta con un organismo especializado en la procuración de justicia en la esfera del consumo. Dicha ley creó dos organismos: La Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor (INCO).

La Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), con carácter de organismo descentralizado de servicio social, personalidad jurídica y patrimonio propio con funciones de autoridad administrativa, encargada de promover y proteger los intereses del público consumidor, representar a los consumidores colectivamente ante toda clase de proveedores de bienes y servicios; actuar como conciliador en las diferencias entre consumidores y proveedores, y en general, velar por el cumplimiento de eficaz de las normas tutelares de los consumidores. Además de la instauración en la Ciudad de México de las oficinas centrales de PROFECO.

El Instituto Nacional del Consumidor (INCO), cuya finalidad fue orientar al consumidor a usar racionalmente su capacidad de compra, informarlo y capacitarlo para el ejercicio de sus derechos, estimular su actitud como agente del proceso económico, evitar compras conforme a los procesos publicitarios, propiciar hábitos de consumo para proteger el patrimonio familiar y promover un sano desarrollo así como una mejor asignación de los recursos del país.

A partir de ese momento, se puso en marcha el programa de desconcentración territorial con la instauración de tres representaciones federales: Puebla, Monterrey, Guadalajara y posteriormente, la representación en Tlaxcala.

En 1982, la institución ya contaba con 32 oficinas en las principales ciudades del país, que atendían las demandas de los consumidores.

Las funciones de PROFECO están orientadas a la protección, asesoría y representación de la población consumidora, conciliación y arbitraje, en los casos en que surgen diferencias entre consumidores y proveedores. La experiencia adquirida desde su creación, a través del contacto permanente y directo con los consumidores, evidenció el hecho de que la Ley Federal de Protección al Consumidor, contenía algunas omisiones e

imprecisiones en sus artículos, y proporcionaba facultades insuficientes a la Institución para velar por la cabal observancia y cumplimiento de los preceptos de la propia ley; por este motivo se realizaron diversas reformas a la misma:

El 7 de enero de 1982, es adicionado el Art. 29 bis, con el que se permite a la Procuraduría la regulación de los sistemas de comercialización utilizados en el mercado nacional; posteriormente, el 7 de febrero de 1985, se modifica y adicionan diversos artículos con relación a: competencia, naturaleza jurídica, atribuciones de PROFECO, definiciones y denominaciones, información de bienes y servicios, facultades de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, (ahora Secretaría de Economía). La información comercial que ostentan productos o etiquetas, ventas al consumidor, promociones y ofertas, son entre otras atribuciones del Procurador Federal del Consumidor.

Así mismo el 12 de enero de 1988, son publicadas algunas reformas y adiciones al Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y la propia Ley Federal de Protección al Consumidor. Por último, el 4 de enero de 1989, son incluidos algunos artículos que confieren atribuciones y facultades sancionadoras a la Procuraduría, así como denuncias por violación de precios. Por acuerdo del Procurador Federal del Consumidor, del 8 de febrero de 1989, se delegan facultades en materia de inspección y sanciones, creándose la Subprocuraduría de Inspección y Vigilancia, encargada de llevar a cabo dichas tareas, conforme a las atribuciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor en materia de precios y tarifas acordados, establecidos o autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

El 6 de febrero de 1991, se publicó el Reglamento del capítulo octavo de la Ley Federal de Protección al Consumidor, a efecto de establecer las bases de organización y funcionamiento de PROFECO y, en consecuencia, fortalecer los mecanismos de defensa de los derechos e intereses de la población consumidora, en general.

Asimismo, para que las unidades administrativas de la Procuraduría condujeran sus actividades en forma programada con base en las políticas derivadas de la planeación nacional, resulta indispensable definir un proceso de adscripción orgánica, que permita, además de facilitar a la población el acceso a los servicios que se prestaban, alcanzar una mejor organización y distribución del trabajo dentro del ámbito de competencia, por

lo que el 7 de febrero de 1991 se realizó la adscripción oficial de las unidades administrativas de PROFECO, para el adecuado ejercicio de las atribuciones y el despacho de los asuntos a su cargo.

“En 1992, se realiza un cambio sustancial en materia de protección a los consumidores mediante una nueva Ley publicada el 24 de diciembre del mismo año, la cual racionaliza dichas funciones en un solo organismo, fusionando al extinto INCO en PROFECO, permitiendo la atención integral de funciones como: orientación y asesoría; recepción, trámite y conciliación de quejas y denuncias; emisión de resoluciones administrativas; registro de contratos de adhesión; protección técnico-jurídica a los consumidores; verificación y vigilancia de Normas Oficiales Mexicanas, pesas y medidas, instructivos y garantías, así como precios autorizados, establecidos y/o concertados con la SECOFI; acciones de grupo; facultades para ordenar la realización de publicidad correctiva; información y orientación a los consumidores, a través de los diversos medios de comunicación como impresos, radio y televisión; contribuir a elevar la cultura de consumo de la población y mejorar sus hábitos de adquisición.”¹⁰

La nueva Legislación recogió los principios contenidos en el artículo 28 Constitucional, que señala como una de las políticas del Estado mexicano la de establecer las bases que permitan la protección al consumidor.

“La exposición de motivos de la LPFC/1992, reconoce explícitamente que la – Modernización nacional trae consigo la necesidad de establecer un nuevo tipo de relaciones entre el Estado y la Sociedad - y que tanto - la expansión de la actividad productiva como los procesos de desregulación y apertura de nuestra economía, tienen un impacto directo sobre las relaciones de consumo, que se manifiestan en el mercado y, por ello, en la necesidad de ordenarlo.”¹¹

La LPFC/1992 y la Ley de Competencia Económica se publicaron en la misma fecha. El objetivo de ésta última, era adecuar los instrumentos de intervención del Estado en la Economía a los requerimientos de un país, cuyos procesos de producción y distribución descansaban cada vez más en la iniciativa de los particulares y no en la iniciativa del Estado, lo que constituyó un parte aguas en la concepción de la manera en que el Estado

¹⁰ www.profeco.gob.mx Consulta realizada el 6 de septiembre de 2006, 9:30 p.m.

¹¹ PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. “*La Protección al Consumidor como instrumento económico.*”, Documento interno para fines administrativos de la Institución, Abril, 2002.

participaba en la Economía, por lo que se pondría un candado social a eventuales tendencias a la libertad excesiva en el mercado, pues si bien el Estado debía promover la actividad económica, no por ello estaba autorizado a abandonar su función de proteger los intereses de los consumidores y de los sectores más desamparados.

Con la LFPC/1992, se buscó impulsar cambios en las Instituciones que regían las relaciones de consumo, permitiéndoles asumir una nueva orientación que privilegiara, con la participación activa de la población, las actividades de carácter preventivo. La LFPC es parte de un esfuerzo enmarcado en la política de desregulación, que circunscribe la participación estatal en la economía a lo estrictamente necesario. Esto explica que en dicho proyecto, el INCO haya sido fusionado con la Profeco en un esfuerzo para evitar duplicidades, ineficacias y gastos innecesarios.

A partir de entonces, se señala a la Profeco como el único órgano de la Administración Pública Federal, encargado de vigilar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la LFPC/1992, de las normas oficiales mexicanas expedidas por la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, (hoy Secretaria de Economía), y demás disposiciones aplicables y relacionadas con actos de consumo. En este nuevo esquema, las atribuciones y facultades desempeñadas por el INCO, en materia de investigación, orientación y educación, pasaron a ser responsabilidad de PROFECO.

El 5 de agosto de 1994, la Ley Federal de Protección al Consumidor vuelve a ser objeto de ajuste al adicionársele diversas disposiciones como: reformas a la Procuraduría; las delegaciones dispusieron de facultades amplias y suficientes para dar atención expédita a los programas de trabajo desconcentrados, lo cual fue posible mediante la publicación, en el Diario Oficial de la Federación del 2 de mayo de 1994, del acuerdo por el que se delega en los titulares de las delegaciones de la Procuraduría Federal del Consumidor, las atribuciones correspondientes.

Sin embargo, dicho acuerdo delegatorio, así como el Reglamento del capítulo octavo de la Ley Federal de Protección al Consumidor del 6 de febrero de 1991, quedaron sin efecto con las publicaciones en el Diario Oficial del 23 y 24 de agosto de 1994, del Reglamento y del Estatuto Orgánico de PROFECO, respectivamente, instrumentos

jurídicos administrativos que hoy en día respaldan el funcionamiento operativo de la Institución.

2.7. PROYECTO DE REFORMA A LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR DEL 4 DICIEMBRE DE 2002

Dicha reforma parte del reconocimiento de que la tecnología, la competencia y la globalización de las empresas, dan un cambio constante a la política de protección al consumidor.

El factor de la globalización promueve un incesante aumento del comercio mundial, derivando en gran cantidad y variedad de productos en mercado y una libre competencia para llegar al consumidor final.

Los avances tecnológicos que han variado en gran medida, la producción y distribución, así como el aumento de la competencia, implican también un aumento en la demanda de información veraz y comprobable por parte de los consumidores, sobre los riesgos y características de bienes y servicios.

En la economía actual, la política económica va orientada a satisfacer las expectativas de los consumidores, respecto a transacciones comerciales que realizan con diversos proveedores de bienes y servicios, desde el momento de la celebración de las mismas, en virtud de que en muchas ocasiones resulta complejo, ya sea por la estructura interna de las empresas o bien por las demandas de los consumidores, que las cosas regresen al estado en que se encontraban, por ello la prevención es un elemento fundamental en esta política, aunado a la resolución de conflictos, verificación y educación que lleva a cabo la Profeco.

Inicialmente la política de protección a los consumidores, buscó enmendar las consecuencias de los errores del mercado, en virtud de las diferencias reales que existen entre proveedores y consumidores. Aunado a la innovación, la gran cantidad de productos y las prácticas comerciales acometidas en los últimos tiempos, se ha distorsionado la información; por un lado, no todos los proveedores tienen acceso a la difusión de los bienes o servicios que ofrecen, y por otro, la publicidad induce a la adquisición de ciertos productos, sin discriminar respecto a su calidad y precio; además sumamos el intercambio global de información, éste genera confusión y la

imposibilidad de la autoridad de regular productos y servicios de aquellos proveedores que rebasan nuestras fronteras.

Desafortunadamente, el informar en forma integral a la población consumidora, sobre bienes y servicios desconocidos antes de adquirirlos, deriva en altos costos, por lo que es el mismo consumidor quien les da su voto de confianza, pensando que son aceptables, seguros y de buena calidad; en ese sentido, la intervención de la Procuraduría a través de la verificación y vigilancia, así como de la normatividad, pretenden fomentar la política de protección al consumidor, buscando ofrecer a la población la realidad más cercana sobre los productos .

Es dentro de este marco económico, y desplazamiento de tantos productos, que la reforma se proyectó en dos grandes rubros:

- Fortalecer los derechos y la protección de los consumidores
- Fortalecer y dar transparencia a las acciones de la autoridad

Anteriormente se hicieron diversas modificaciones o reformas a la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1992, refiriéndose únicamente a temas especiales y aislados, lo que originó un menor impacto del esperado, por lo que la Ley Vigente solucionó parcialmente las necesidades que se advertían en ese momento, y no logró abarcar las que se seguían presentando, con la evolución de la Economía de Mercado y la política de protección al consumidor que para entonces ya había alcanzado un mayor auge, surgiendo hasta el cuatro de diciembre de 2002, una propuesta de reforma del Ejecutivo a la Cámara de Diputados.

“El anteproyecto de reformas fue revisado por la Procuraduría, realizando distintas observaciones y propuestas en las diferentes unidades administrativas, procediendo a revisarlas diversas dependencias gubernamentales como la Comisión Federal de Mejora Regulatoria. Fue de vital importancia analizar el impacto regulatorio de dicho proyecto por la citada Comisión, que evaluó los costos sociales y económicos del mismo.

El treinta de septiembre de 2002, fue presentado el anteproyecto y, el 10 de octubre del mismo año, fue incluido en su página de Internet para el conocimiento del público en general; así mismo, fue publicado en la página web de la

Institución, con la finalidad de alcanzar el mayor consenso posible, y recabar las opiniones de los distintos sectores y de la población en general.

Posteriormente, el anteproyecto se envió a la Procuraduría Fiscal de la Federación, para que en el ámbito de sus atribuciones, realizara observaciones en cuanto a las implicaciones presupuestales de las reformas, en caso de aprobarse y determinar su viabilidad, obteniendo una respuesta favorable e incorporándose algunas sugerencias de dicha Procuraduría.

Los trabajos de revisión y análisis continuaron con la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República, que emitió algunas consideraciones de forma y fondo; antes de la presentación de la iniciativa por parte del Presidente de la República a la Cámara de Diputados, se incorporaron cerca de 15 observaciones al anteproyecto.

Así de la reforma a una ley que cubre más del 50 por ciento de su contenido, la iniciativa recibió observaciones sugerencias por parte de los legisladores que integran las Comisiones de Comercio y Fomento Industrial de la Cámara de Diputados. El trabajo en el seno de la Comisión fue intenso, pues se expuso el proyecto de manera individual y colectiva, a los legisladores en las distintas fracciones parlamentarias, desahogando sus inquietudes y, al mismo tiempo, condensando las observaciones que formularon en su momento. Fueron cerca de 45 modificaciones que implicaban, en la mayoría de los casos, sólo cambios conceptuales. Lo anterior evidencio la importancia del Proyecto no sólo para el Ejecutivo, sino la trascendencia que para el poder Legislativo constituía reformar una ley de impacto social como la Ley Federal de Protección al Consumidor. El 25 de marzo de 2003 se llevó a cabo la votación del proyecto en el pleno de la Cámara de Diputados, aprobándose en lo general con 396 votos a favor, 13 en contra y ninguna abstención.”¹²

Finalmente, a más de diez años de las últimas reformas realizadas el cuatro de febrero de 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

¹²PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR Resumen extraído de “*Acción y Visión de Profeco.*”_Documento interno para fines administrativos de la Institución, 12 de mayo de 2003, p 12.

“Esta reforma se enfocó en cuatro grandes apartados: fortalecer los derechos y la protección de los consumidores, precisar competencias y mejorar procedimientos, mejorar los incentivos para el cumplimiento de la ley, y transparentar la actuación de la autoridad.”¹³

A continuación se muestran los temas más relevantes sobre los que versó la reforma publicada en el D.O.F., el 4 de febrero de 2003; y se realizan algunos comentarios al respecto. En primera instancia se tratarán las acciones tendientes a reforzar los derechos de los consumidores.

“1.-Consumidores Intermedios: La LFPC, sólo protegía a los denominados consumidores - finales -, que adquieren los bienes para su propio uso o consumo, y deja sin protección a los consumidores intermediarios, siendo aquellos que adquieren bienes y servicios para integrarlos en procesos de producción o servicios a terceros. Esta exclusión se debe a que en principio, la legislación de protección al consumidor buscó proteger a la parte débil (consumidor) frente a la parte fuerte (proveedor), y a que los consumidores intermediarios se encuentran formalmente protegidos por la legislación común mercantil.

Existen un conjunto de pequeños consumidores intermedios (determinados productores, comerciantes, taxistas, artesanos, campesinos, etc.) para quienes el acceso a los tribunales para dirimir las controversias de que podrían ser parte, puede resultar incosteable por el monto de las reclamaciones.

Consideramos que al ampliar la protección de la LFPC a los llamados - consumidores intermedios -, cuando se trate de personas físicas que presenten reclamaciones por operaciones que no excedan el equivalente a 300 mil pesos, se beneficiaran al acortarse el tiempo en el procedimiento llevado ante PROFECO; es decir, estas dos restricciones evitan que la protección sea aprovechada por proveedores que cuentan con los recursos para acudir a los tribunales, o que los grandes proveedores utilicen a Profeco para dirimir controversias entre ellos. Esta reforma traerá como consecuencia un incremento en los asuntos que la Profeco deberá atender; es por ello que el decreto estableció su entrada en vigor, nueve meses después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

¹³Ibidem p.7

2.-Presentación de quejas por teléfono e Internet. La reforma amplía a favor del consumidor, los mecanismos para que éste pueda presentar sus quejas o reclamaciones. En este aspecto al establecer que la Procuraduría reciba dichas quejas cuando se presenten por vía telefónica o electrónica, eliminando requisitos de presentación física de quejas en las delegaciones facilita al consumidor el ejercicio de sus derechos, sin embargo de toda actuación de la Procuraduría debe quedar constancia por escrito, misma que será recabada por el personal encargado de ello. El proyecto de Decreto previó un plazo de nueve meses para la entrada en vigor de la reforma, a partir de su publicación en el D.O.F., igualmente por el incremento en la demanda de atención de la población consumidora, y la necesidad de que la Institución se encuentre tecnológicamente preparada para dar respuesta a la misma.

3.-Actos Mercantiles de instituciones financieras: En el afán de proteger cada vez más a la población consumidora, la reforma también precisa que, aún tratándose de instituciones de carácter financiero, la Procuraduría conocerá aquellos casos en que los servicios sean de naturaleza mercantil; con ello se despeja la confusión en cuanto a la defensa de los consumidores por parte de Profeco ante instituciones financieras, cuando las operaciones en cuestión sean mercantiles. Las operaciones de naturaleza financiera seguirán siendo competencia de la Comisión Nacional de Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros. (CONDUSEF). En este rubro es importante que al momento de levantar la queja, quede debidamente determinado que la relación contractual entre proveedor-consumidor deriva de un acto de comercio cuya naturaleza jurídica debe pertenecer a actos mercantiles, consecuentemente la Procuraduría deberá conocer estas quejas.

4.-Privacidad de la información: En virtud de que la competencia comercial desemboca en un incremento desmedido de publicidad e información que llega a trastocar los límites del derecho respecto a no ser molestado, la reforma privilegió la protección de la privacidad de la información de los consumidores, cuando estos aportan información a los proveedores al realizar alguna transacción, prohibiendo un uso distinto para el que hubiere sido proporcionada. Los proveedores quedan como corresponsables de las empresas de mercadotecnia y publicidad, que contraten para que envíen publicidad en su nombre, y se le da al consumidor la opción de solicitar su exclusión de los listados que utilicen dichas empresas. Al respecto, consideramos la trascendencia de que Profeco llevara a cabo un registro gratuito de los consumidores que no deseen que su información sea utilizada para

finés mercadotécnicos o publicitarios, el cual deberá ser consultado por las empresas que deseen enviar publicidad a los consumidores.

5.-Acciones colectivas: Con el propósito de hacer factible el ejercicio de acciones colectivas en nuestro sistema, se formulan algunas precisiones tendientes a aclarar la naturaleza de las mismas; Particularmente se sustituye su ejercicio discrecional por parte de la autoridad por un elemento mucho más objetivo, que considera los supuestos de la gravedad, número de quejas o denuncias que se hubiesen presentado en contra de un proveedor y la afectación general que pueda causarse a los consumidores en su salud o en su patrimonio. Además, se establece como tasa de indemnización mínima, en esta clase de acciones, un 20 por ciento del valor de lo reclamado en los casos en que los consumidores hayan resultado afectados. Así mismo, como aportación de los legisladores se crea un Consejo Ciudadano, que tendrá la función de opinar sobre el ejercicio de este tipo de acciones. Sin embargo, consideramos que precisar el monto de lo reclamado al levantar la queja, deberá fundarse en los documentos base de la acción (contrato, notas, recibos etc...); En la actualidad resulta para la Procuraduría un asunto subjetivo, pues en ocasiones el consumidor no establece con claridad sus pretensiones, y funda el monto de lo reclamado en el total de las cantidades entregadas al proveedor y solicita el reembolso de las mismas en su totalidad.

6.-Protección del Patrimonio: La reforma mejora el tratamiento de temas que afectan de manera importante el patrimonio de las familias: autofinanciamiento y operaciones con inmuebles.

En materia de autofinanciamiento, se incorporan en la Ley los requisitos mínimos para el funcionamiento de estos sistemas de comercialización, a fin de que la operación de dichos esquemas sea supervisada de forma adecuada, que los derechos de los consumidores se vean salvaguardados y que se acoten los riesgos para su patrimonio. De esta manera, se establece que las empresas podrán operar mediante autorización de la Secretaría de Economía y no, como ocurría a través de un simple aviso; se establecen plazos de operación de los sistemas de cinco y diez años como máximo, según se trate de bienes muebles o inmuebles, con el objeto de evitar que plazos demasiado largos impliquen riesgos para los consumidores; se establece el registro obligatorio de los contratos de adhesión en Profeco, y se propone la intervención de auditores externos, autorizados por la Secretaría de Economía para supervisar la operación de los sistemas.

La ley prevé los casos en que la Procuraduría podrá ordenar la suspensión de nuevas contrataciones, o para que la Secretaría de Economía revoque autorizaciones concedidas. Así mismo, se prohíbe la fusión de grupos de consumidores y la reubicación de estos de un grupo a otro.

Con ello, se otorga certidumbre en la operación de estos sistemas, a fin de dar seguridad y protección al consumidor, y el Reglamento respectivo precisará la regulación necesaria para el adecuado funcionamiento de estos sistemas de comercialización. La reforma plantea una nueva normatividad, que supone un importante marco preventivo y un instrumento que tienda a propiciar el buen funcionamiento del sistema y el desarrollo del sector.

En materia inmobiliaria se amplía la cobertura de protección, incluyendo lo relativo a las actividades de promoción y venta de inmuebles, así como, las que llevan a cabo los llamados corredores de bienes y raíces o agentes inmobiliarios. Considerando que las personas arriesgan un elevado monto de su patrimonio familiar, la reforma incluye el registro obligatorio del contrato de adhesión. Sin duda, la mayor información sobre la naturaleza, características y condiciones, en que se realiza la operación, ayudará a que el consumidor pueda optar por la celebración o no de la transacción para adquirir un inmueble. Por ello se establece la información y documentación mínima que el proveedor debe proporcionar al consumidor para poder realizar la transacción, como los planos y características del inmueble, superficie construida, gravámenes, autorizaciones, permisos y licencias que se tengan en relación con el inmueble, pago de contribuciones y servicios entre otros.

También se establecen los requisitos mínimos del contenido del contrato, como la descripción de su objeto, penas convencionales en caso de incumplimiento, garantías, procedimiento de cancelación del mismo, características de las instalaciones; fecha de inicio y término de la ejecución del servicio contratado; cantidades y condiciones de pago, así como los términos bajo los cuales se deberá otorgar la escrituración, entre otros. Al respecto, es importante señalar la trascendencia del registro obligatorio de este tipo de contratos ante Profeco, pues con ello se asume la revisión previa de los mismos en sus contenido por la Institución, lo que equilibrará la posición del consumidor ante la experiencia y natural ventaja del proveedor, en éste tipo de transacciones.

7.-Información: La reforma también contiene disposiciones tendientes a mejorar la información al consumidor sobre sus derechos como el establecimiento de módulos en lugares de gran afluencia comercial, y se prevé que Profeco podrá ordenar que se informe a los consumidores respecto a la forma en que serán retribuidos o compensados cuando resulten afectados sus intereses o derechos, por acciones u omisiones de los proveedores.

Consideramos que ello constituye un avance significativo en el derecho de protección a los consumidores, pues crea una la cultura en el consumidor para exigir los documentos que respaldan sus transacciones, a efecto de poder acreditar ulteriores reclamaciones.

8.-Bonificación: Uno de los reclamos expresados por la ciudadanía es la falta de coercibilidad y eficacia de la Institución, cuando el proveedor no muestra disposición para reparar las molestias causadas al consumidor. Por ello, la reforma refuerza la figura de la bonificación o compensación a los consumidores, en contraposición al concepto de indemnización por daños y perjuicios, ante las instancias judiciales y de aplicación en la legislación civil. Los consumidores tendrán derecho a una bonificación o compensación, por lo menos el 20 por ciento del monto de lo reclamado, lo que proporciona incentivos para que se ejerzan sus derechos. Así procederá la bonificación en diversos casos en que el proveedor incumpla, al no respetar una promoción u oferta; por el suministro de partes y refacciones que no cumplan con las normas respectivas; por la entrega de cantidades inferiores a las indicadas en los envases, o por utilizar instrumentos de medición inadecuados; y por la no prestación de un servicio contratado, o por llevarse a cabo de manera deficiente, entre otros casos.

Sin embargo, señalaremos que la Procuraduría no ha establecido con claridad el procedimiento mediante el cual se ejecutará de manera líquida la compensación para que sea entregada al consumidor al desahogar su reclamación, resultando todavía una práctica difícil para los conciliadores, que en ocasiones se convierte en materia de recursos promovidos por los proveedores.

9.-Facilidades a los proveedores: La reforma no sólo planteó beneficios para los consumidores, sino también busca allanar el camino para que los proveedores cumplan con la normatividad. En este sentido, Profeco podrá publicar en el Diario Oficial de la Federación, modelos de contratos de adhesión, en casos en los que por disposición de las normas oficiales mexicanas, se deban registrar

obligatoriamente. Los proveedores obligados, únicamente darán aviso a la Procuraduría, que operarán conforme a dichos contratos, sin que deban cumplir con el procedimiento tradicional de registro; de esta forma se evitan trámites y burocratismo, fomentando el cumplimiento de la Ley. Es importante que señalemos que muchos de los servicios que prestan los proveedores no requieren de registro obligatorio conforme alguna norma oficial mexicana, pero al establecerse este tipo de contratos modelo estarán aceptando operar conforme a los mismos, los cuales darán certeza y protección tanto al consumidor como al proveedor.

La reforma plantea también, la posibilidad de que se efectúen notificaciones por vía electrónica, y que el consumidor elija la forma en que habrá de desahogarse su reclamación, incluyendo el uso de medios electrónicos, lo que constituye también una facilidad y acorta tiempos para los proveedores.

10.-Otros beneficios para los consumidores: La reforma otorga a los consumidores otros beneficios como la ampliación del plazo de garantías a 60 días; la ampliación del término para la presentación de reclamaciones; el derecho a recibir información sobre el monto total que deban pagar los consumidores en operaciones de crédito, es decir, que se les indique claramente las cantidades que deban cubrir por concepto de pagos, intereses, comisiones, entre otros. Así mismo, en aras de una mayor protección al consumidor, se establece en la reforma, que no podrán prestarse servicios adicionales a los contratados, sin autorización expresa del consumidor.”¹⁴

En cuanto a las acciones que pretenden fortalecer y dar transparencia a las acciones de la autoridad, en la búsqueda de establecer formas claras en los procedimientos que se desahogan, así como otorgar seguridad jurídica para las partes y certeza a la autoridad para emitir sus actos, las reformas versaron principalmente en los siguientes puntos.

“1.-Dictamen Técnico: En el procedimiento de conciliación, se establece que de manera paralela podrá emitirse un dictamen técnico, que cuantificará el monto líquido de la obligación del proveedor, mismo que tendrá el carácter de título ejecutivo y podrá hacerse valer ante la autoridad judicial. Esta reforma significa agilidad en la defensa de los derechos del consumidor, pues le allanó el camino a las instancias judiciales. Sin embargo, se garantiza la imparcialidad del proveedor

¹⁴Ibidem p.p. 14-17.

al establecerse que podrá oponer las excepciones que considere convenientes, y que podrá impugnar ante la autoridad judicial el monto del título. Si bien la reforma establece que será título ejecutivo para el consumidor, que podrá impugnarse por el proveedor, en la práctica no se ha establecido con claridad el procedimiento dentro de la audiencia de conciliación para determinar quien llevará a cabo dicho dictamen, que deberá tener como techo la legislación civil para su reconocimiento.

2.-Publicidad: La reforma precisa conceptos en torno a la publicidad y define lo que debe entenderse como engañosa o abusiva. Así mismo, amplía la regla de veracidad de la información o publicidad a *marcas o denominaciones de origen*, para evitar que puedan inducir al consumidor a error o confusión. Por otro lado, la Procuraduría podrá ordenar la suspensión de la publicidad que se haga en contravención a las disposiciones de la Ley, tanto al proveedor como al medio que difunda. Debido a que esto resulta ser una práctica muy común en la actualidad, al existir una gran competencia en bienes y servicios, la Procuraduría monitorea diariamente la publicidad desplegada en distintos medios de comunicación; Al precisarse con claridad el abuso o engaño en la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor resulta factible ordenar a los proveedores la corrección de la misma apegándose a los principios de la Ley Federal en comento.

3.-Reglas de supletoriedad: Se establecen con precisión las reglas de supletoriedad entre la Ley Federal de Protección al Consumidor, y diversos ordenamientos legales, como la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Federal de Procedimientos Civiles. Es importante que señalemos que las reglas de supletoriedad no sólo permiten una correcta aplicación de la Ley, sino que disminuye la posibilidad de impugnaciones, puesto que las mismas han sido exigencia de los criterios de los más altos tribunales judiciales del país.

4.-Procedimiento de Verificación y Vigilancia: El procedimiento de verificación y vigilancia puede ser de dos clases: verificación de cumplimiento de la Ley Federal de Protección al Consumidor, y verificación de las normas oficiales mexicanas conforme a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Al respecto, la reforma precisa la ley aplicable para la sustanciación del procedimiento de verificación. Dentro del procedimiento de verificación y vigilancia, se establecen otros avances importantes: por un lado, la atribución de la Procuraduría para verificar vehículos de tránsito y, por otro, se definen los procedimientos que el verificador debe adoptar para la toma de muestras, lo que complementa el

procedimiento y concede mayor seguridad jurídica en la actuación de la autoridad. Con ello, actualmente se integran los expedientes de aquellos proveedores que no cumplan con las normas oficiales mexicanas, y se mejora la fundamentación y motivación de las resoluciones administrativas que sancionan dicho incumplimiento, evitando impugnaciones innecesarias, y la corrección de las omisiones en que incurran los proveedores.

5.-Medidas precautorias: Se establece expresamente en la Ley las llamadas medidas precautorias, que tienen el propósito de permitir que la autoridad pueda actuar de manera inmediata y evitar de manera cautelar se sigan generando conductas que afecten o puedan afectar la vida, salud, seguridad o economía de una colectividad de consumidores. Entre ellas se incluye la inmovilización de bienes y transportes, la colocación de sellos de advertencia y la suspensión de publicidad engañosa y abusiva o de la comercialización de bienes, productos y servicios. Es importante destacar que entre las medidas precautorias propuestas, sobresale la del aseguramiento de bienes o productos que no cumplan con las diversas disposiciones aplicables, cuando se comercialicen fuera de establecimientos comerciales. En estos casos, la Procuraduría informará sobre dichas diligencias a las autoridades competentes, a fin de que adopten las medidas que procedan. El ejercicio de esta facultad queda sujeto al procedimiento que para el efecto se emita y a su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Cabe señalar que las medidas precautorias sólo podrán imponerse dentro del procedimiento de verificación que corresponda, y habrán de levantarse una vez que hayan cesado las causas que hubieren motivado su aplicación. En este rubro, podemos decir que al igual que en el anterior, los expedientes que deriven de visitas de verificación se integran cuando los proveedores incumplen con normas oficiales mexicanas, y en su caso con el acta de inmovilización, colocación de sellos o advertencia de corrección de publicidad que se levante en la diligencia correspondiente, lo cual servirá como un elemento para sancionar al emitir la resolución administrativa y en su caso como medida correctiva para el proveedor.

6.-Sanciones: En materia de sanciones se plantea un incremento sustancial en el monto de las multas, que no habían sido actualizadas desde 1992, por lo que dejaron de ser un elemento persuasivo adecuado para el cumplimiento de la ley por parte de los proveedores. De este modo, se establece como sanción mínima 150 pesos y como máxima, dos millones 200 mil pesos, y se mantiene la regla de duplicar la sanción en los casos de reincidencia. Además, se establece la regla de

actualizar cada año, mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación, los montos de las multas de conformidad con la variación observada en el Índice Nacional de precios al Consumidor. Al respecto, es trascendental la reforma en este sentido para que las sanciones mantengan su valor en términos reales y, por lo tanto, que no pierdan eficacia en el tiempo, constituyendo con ello un avance importante al actualizar los montos de las mismas.

Por otro lado, y con el propósito de acatar el criterio que los Tribunales venían sosteniendo en contra de la LFPC, respecto a que no se precisaba qué casos eran graves, la reforma precisa cuales serán considerados como tales, incluyendo los supuestos como conductas que se cometan aprovechando la escasez, lejanía o dificultad en el abastecimiento de un bien o la prestación de un servicio; cuando se trate de productos básicos de consumo generalizado, como alimentos, gas natural o licuado de petróleo, o productos sujetos a precio máximo o a precios o tarifas especializados o registrados por la Secretaría de Economía o cualquier otra autoridad competente. También en este sentido se da un avance de la nueva LFPC para los casos particularmente graves, en virtud de que la reforma establece la posibilidad de imponer la clausura temporal hasta por un máximo de 90 días y la sanción, podrá ser de hasta tres millones 150 pesos.

Por último, para ser congruentes con los principios de transparencia que deben privar como principio en la actuación de las instituciones públicas, la reforma establece que las multas impuestas en la sustanciación de los procedimientos de verificación y vigilancia, no podrán ser condonadas, reducidas o conmutadas.¹⁵

México, ocupa el segundo lugar entre los países latinoamericanos que expidieron una Ley Federal de Protección al Consumidor, y el primero en crear una Procuraduría, por lo que la experiencia mexicana resulta importante, especialmente para aquellos países que empiezan a trabajar en la protección de los derechos de los consumidores.

La Procuraduría Federal del Consumidor, es un organismo descentralizado del Estado, que desde hace más de 25 años presta múltiples servicios a la población consumidora. Su principal misión, es procurar equidad y seguridad jurídica en las relaciones que establecen los consumidores con los proveedores. La Procuraduría protege y promueve el respeto a los derechos de los consumidores; sin embargo, la mejor defensa es la que puede ejercer el propio consumidor, si cuenta con información oportuna y suficiente

¹⁵Ibidem p.p. 18-20.

sobre la mejor forma de comprar o contratar servicios. Por eso la PROFECO, orienta, asesora y educa a la población en general a fin de prevenir abusos, mejorar los hábitos de consumo y fomentar una cultura de consumo crítica, consciente y responsable, pretendiendo reforzar dichas funciones con la expedición de la Nueva Ley Federal de Protección al Consumidor 2004.

El desarrollo de las funciones, alcances y limitaciones de la Nueva Ley Federal de Protección al Consumidor, en el presente se expone al desarrollar a la conciliación, como procedimiento por excelencia en la Procuraduría para la impartición de justicia como órgano descentralizado de la Administración Pública Federal, debiendo entender primero la naturaleza jurídica de dicho Órgano para entender su funcionamiento.

2.8. NATURALEZA JURÍDICA DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

El artículo 20 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, nos proporciona una definición de la que se desprende la naturaleza jurídica de la Procuraduría, como sigue:

“La Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene funciones de autoridad administrativa y está encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor, así como procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. Su funcionamiento se regirá por lo dispuesto en esta ley, sus reglamentos y su estatuto.”¹⁶

De acuerdo a lo establecido por el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, “son organismos descentralizados las entidades creadas por la Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.”

De conformidad con el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, el objeto quedó establecido con el siguiente texto:

¹⁶ LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR, 2005.

1. La Realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.
2. La prestación de un servicio público social
3. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

En este contexto, la Procuraduría Federal del Consumidor se ubica en el segundo supuesto del numeral antes citado, en virtud de que el artículo 20 de la Ley de la Materia lo señala como un organismo de servicio social; De conformidad con la doctrina, los servicios sociales son: “Aquellos tendientes a impulsar el desarrollo de la cultura, la salud pública y la previsión social, los cuales se encuentran del concepto general de servicios públicos.”¹⁷

El instrumento legal que los crea puede ser:

- Por Ley ó Decreto del Congreso de la Unión.
- Así como por el Presidente de la República a través de Decretos Administrativos.

Al respecto, el autor Manuel Lucero Espinoza hace mención del siguiente criterio:

“La creación de tales organismos es concurrente entre ambos poderes del Estado, lo que ha dado lugar a innumerables discusiones doctrinales, por considerar que originariamente el Jefe del Ejecutivo no puede crear órganos administrativos que lleguen a afectar la esfera jurídica de los gobernados, puesto que su función ejecutiva se concreta en la ejecución de la ley.”¹⁸

Sin embargo, en el caso de la Procuraduría, fue creada a través de una ley formal con la publicación de la Ley Federal de Protección al Consumidor del 5 de febrero de 1976, por lo que dicha controversia doctrinal no es el caso de éste Organismo.

Independientemente de lo anterior, en el instrumento de creación del organismo se debe señalar lo siguiente:

¹⁷DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. “*Compendio de Derecho Administrativo.*” 5ª Edición, Primer Curso, Editorial Porrúa, México, 2002, p.149.

¹⁸Idem.

- a) Nombre, Domicilio y Objeto.
- b) La integración de su patrimonio.
- c) Los Órganos de gobierno, dirección y vigilancia que lo integran, así como sus facultades.
- d) El régimen laboral de sus trabajadores.
- e) La forma y términos de su extinción y liquidación.

En tal virtud la Ley Federal de Protección al Consumidor en su artículo 21 establece que:

“Su domicilio será la ciudad de México, pudiendo establecer delegaciones en todas las entidades federativas y el Distrito Federal.”

Derivado de su personalidad jurídica, los organismos descentralizados cuentan con un patrimonio propio, el cual está integrado por un conjunto de bienes y derechos, así como por el conjunto de obligaciones a su cargo. El artículo 23 de la Ley Federal citada señala que:

“El patrimonio de la Procuraduría estará integrado por:

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

El artículo 29 párrafo primero de la Ley Federal de Protección al Consumidor, hace mención al siguiente punto:

“Las relaciones de trabajo entre la Procuraduría y sus trabajadores, se regularán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 Constitucional.”

Respecto a la personalidad jurídica, los autores Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, y Manuel Lucero Espinoza, señalan que:

“Los organismos descentralizados se caracterizan por contar con una personalidad jurídica propia y distinta a la del Estado, la cual es pública en tanto es conferida por un acto de autoridad del Congreso de la Unión o del Presidente de la República, y se encuentra regulada por normas de derecho público, en virtud de su personalidad jurídica; los organismos descentralizados pueden actuar por sí mismos, en nombre propio, adquirir derechos y obligaciones sin necesidad de tener que recurrir a la Administración Central, salvo en los casos expresamente previstos por las normas jurídicas que regulan su actuación.”¹⁹

Respecto la extinción del organismo, ésta se realizará con las mismas formalidades establecidas para su creación, en tanto el organismo haya sido creado por ley o decreto del Congreso de la Unión, de acuerdo con el principio de autoridad formal de la ley, corresponde a éste, siguiendo los procedimientos de su creación, decretar su extinción.

2.9. ORGANIZACIÓN DE LA PROFECO

La estructura orgánica de la Procuraduría, de acuerdo al Estatuto y el organigrama de dicha Institución, se establece en el siguiente orden:

- I. Procurador Federal del Consumidor: Representa, atiende, tramita y resuelve los asuntos que competen a la Procuraduría, y se constituye como la más alta autoridad de la Institución.

- I. Órgano de Control Interno.
- II. Dirección General de Delegaciones.
- III. Dirección General de Comunicación Social.
- IV. Coordinación de Asesores.
- V. Subprocuraduría de Servicios Dirección General de Quejas y Conciliación.
 - Dirección General de Procedimientos.
 - Dirección General de Contratos de Adhesión, registros y autofinanciamiento.

¹⁹Ibidem p.150.

- VI. Subprocuraduría de Verificación.
 - Dirección General de Verificación y Vigilancia.
 - Dirección General de Verificación de Combustibles.
 - Laboratorio Nacional de Protección al Consumidor.
- VII. Subprocuraduría Jurídica.
 - Dirección General Jurídica Consultiva.
 - Dirección General de lo Contencioso y Recursos.
- VIII. Coordinación General de Planeación.
 - Dirección General de Planeación y Evaluación.
 - Dirección General de Estudio sobre el Consumo.
- IX. Coordinación General de Educación y Divulgación.
 - Dirección General de Educación y Organización de Consumidores.
 - Dirección General de Difusión.
- X. Coordinación General de Administración.
 - Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.
 - Dirección General de Recursos Humanos.
 - Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.
 - Dirección General de informática.
- XI. Delegaciones.²⁰

2.10. COMPETENCIA DE LA PROFECO

La Procuraduría es competente para representar los intereses de los consumidores ante las autoridades judiciales y administrativas, y también frente a las personas privadas. Está facultada para ejercer funciones de denuncia así como de consejo, desempeñando un rol de conciliador y de árbitro entre consumidores y comerciantes.²¹

Para poder hablar de competencia, es necesario definir este concepto. El diccionario jurídico nos define a la competencia de la siguiente manera:

²⁰ www.profeco.gob.mx Consulta realizada el 10 de septiembre de 2006, 7:00 p.m.

²¹ LARES ROMERO, Víctor Hugo. “*El derecho de Protección a los Consumidores en México*”, 1ª Edición, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1991, p. 160-165.

“Es el derecho que tiene un juez o tribunal para conocer de una causa. Es también la controversia o disputa que se suscita entre dos o más jueces o tribunales sobre el cual de ellos debe conocer de cierta causa o juicio”²²

El maestro Rafael Pina de Vara define a la competencia como: “la potestad de un órgano de jurisdicción para ejercerla en un caso concreto.”²³

Se puede concluir, que la competencia es la esfera o campo dentro del cual una autoridad puede decir el derecho a favor del gobernado válidamente en el campo de sus atribuciones y facultades, sin poder salir de la suya y afectar otra competencia.

El artículo 24 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, sufrió diversas reformas que establece como atribuciones de la Procuraduría las que siguen:

- 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;
- 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;

²²ATWOOD, Roberto “*Diccionario Jurídico*”, 2006, p.57.

²³DE PINA VARA, Rafael. “*Derecho Mexicano*”, Editorial Porrúa, México, 1985, p.168.

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;

X. Actuar como perito 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;

XII. 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 esta ley;

XVII. Denunciar ante el Ministerio Público los hechos que puedan ser constitutivos de delitos y que sean de su conocimiento, así como, ante las autoridades competentes, los actos que constituyan violaciones administrativas que afecten los intereses de 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 de Metrología y Normalización y demás ordenamientos aplicables;

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

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

XXII. Las demás que le confieran esta ley y otros ordenamientos.

Evidentemente con las recientes reformas se pretende fortalecer las atribuciones de la Procuraduría; sin embargo, aún y cuando la intención es buena, no basta enunciar todas las facultades con las que cuenta, lo que es necesario, es establecer cuales serán los mecanismos y las formas en que se pondrán en práctica.

2.11. FACULTADES DE LA PROFECO

La Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, tiene múltiples facultades, siendo las más importantes las siguientes:

- Representar los intereses de la población consumidora ante cualquier clase de autoridades administrativas y jurisdiccionales, previo análisis de su procedencia, tomando en consideración la gravedad, el número de reclamaciones o denuncias que se hubieran presentado en contra del proveedor, o la afectación general que pudiera causarse a los consumidores en su salud o patrimonio.
- Representar colectivamente a los consumidores, ante Instituciones públicas u organismos privados, proveedores de bienes y servicios.
- Estudiar y proponer medidas encaminadas a la protección del consumidor.
- Denunciar ante las autoridades competentes los casos que puedan ser constitutivos de un delito, infracción a las normas sobre precios, peso, medidas y calidad; lo mismo puede denunciar a personas privadas que a las autoridades.
- Otorgar a los consumidores asesorías gratuitas, y coadyuvar con las autoridades para estudiar y proponer medidas que desemboquen en la protección del consumidor. Así como vigilar que en los contratos de adhesión no haya prestaciones desproporcionadas contra el consumidor.
- Fungir como conciliador y constituirse en amigable componedor.
- Asumir el rol de árbitro cuando las partes así lo designen.
- Orientar al consumidor para que utilice racionalmente su capacidad de compra.
- Velar el cumplimiento de la Ley y de las disposiciones emanadas de ella.

Para tal efecto, la Ley Federal señala que serán auxiliares en la aplicación y vigilancia de la Ley, las autoridades federales, estatales y municipales (artículo 4º LFPC). Así mismo, establece que estarán obligados al cumplimiento de la Ley, los proveedores y los consumidores. Las entidades de las administraciones públicas, federal, estatal, municipal y del gobierno del Distrito Federal, están obligadas en cuanto tengan el carácter de proveedores o consumidores. (Artículo 6º LFPC).

CAPÍTULO TERCERO: MARCO CONCEPTUAL

Para comprender claramente el desarrollo del presente tema, es importante entender los sujetos que en él intervienen, es decir, las partes a las que les es aplicable la Ley Federal de Protección al Consumidor, para ello es necesario definir a cada una de ellas.

Como se ha mencionado anteriormente, la Ley Federal de Protección al Consumidor también sufrió modificaciones en el marco conceptual, a partir de la publicación de las reformas en el Diario Oficial de la Federación, el cuatro de febrero de 2004, incorporando nuevas definiciones a los conceptos originales, mismos que serán señalados a continuación.

3.1. CONCEPTO DE CONSUMIDOR

Anteriormente la doctrina establecía la discusión respecto a la definición de consumidor final dejando en duda a los consumidores intermediarios por excluirlos de la Ley.

El diccionario de la lengua española Larousse, define al consumidor como: “el que consume,”¹ siendo esta definición elemental para los efectos que requerimos, ya que el concepto de consumidor abarca mucho más que consumir por sí solo, debido a las implicaciones que tiene al ser susceptible de protección jurídica.

“En la legislación nórdica se trabaja con un concepto particular de consumidor, determinado positivamente. Desde una perspectiva económica incluso podría considerarse como consumidor a los comerciantes, por sus actividades compradoras, aunque desde la perspectiva de los fines de la política de protección al consumidor, ha quedado claro que el concepto legal de consumidor debe limitarse a las *personas físicas que adquieren bienes y servicios, básicamente para su propio consumo* y no para su posterior venta o utilización comercial.

¹DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA LAROUSSE, Editorial Larousse Planeta S.A, México, 2005.

En la ley Sueca se alega, consecuentemente, que la misma es aplicable cuando el consumidor compra al comerciante un bien concebido básicamente para su uso propio, y que se vende dentro de la actividad profesional de un comerciante.”² .

Por regla general, en los países nórdicos las transacciones internas entre comerciantes, así como las transacciones internas entre personas físicas, caen fuera de la legislación de protección al consumidor.

Esta consideración resultaba aplicable con la Ley de 1992, dentro de nuestra legislación; sin embargo un cambio importante operó en cuanto a la definición de consumidor, con las reformas a la Ley Federal de Protección publicada en el D.O.F. del cuatro de febrero de 2004.

Por lo que de conformidad con el artículo 2º. de la Ley Federal citada, el concepto de consumidor quedó como sigue:

“Para los efectos de esta ley, se entiende por:

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

Tratándose de personas morales que adquieran bienes o servicios para integrarlos en procesos de producción o de servicios a terceros, sólo podrán ejercer las acciones a que se refieren los referidos preceptos, cuando estén acreditadas como microempresas o micro industrias, en términos de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana empresa, y de la Ley Federal para el Fomento de la Micro industria y la Actividad Artesanal, respectivamente, y conforme a los requisitos que se establezcan en el reglamento de esta Ley.”³

Al respecto, la Ley Federal vigente en su artículo 99, párrafo segundo, señala que “Las reclamaciones de las personas físicas a que se refiere la fracción primera del

²BERNITZ, Ulf. Op.cit. p.119.

³ Fracción reformada y adicionada mediante decreto publicado en el DOF el 4 de febrero de 2004.

artículo 2 de esta Ley, que adquieran, almacenen, utilicen o consuman bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros, serán procedentes siempre que el monto de la operación motivo de la reclamación no exceda de \$ 300, 000.00.”⁴

Por su parte, el artículo 117 segundo párrafo de la Ley Federal multicitada, establece: “Cuando se trate de aquellas personas físicas o morales a que se refiere la fracción primera del artículo 2 de esta Ley, que adquieren, almacenen, utilicen o consuman bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros, la Procuraduría podrá actuar como árbitro siempre que el monto de lo reclamado no exceda de \$300, 000.00 pesos.

Con las reformas a la ley Federal de Protección al Consumidor, finalmente introduce al consumidor intermediario, como sujeto susceptible de ser protegido por la Ley de la materia; sin embargo, en los transitorios de dicha ley estableció que para el supuesto de las personas físicas que funjan como consumidores intermediarios, estas reformas entrarán en vigor 9 meses después de la publicación en el DOF del decreto del 4 de febrero de 2004, y por lo que se refiere a las personas morales, entrará en vigor hasta 18 meses después a la publicación del mismo decreto.

En este tenor, se puede afirmar que ha sido necesario reordenar, tanto los elementos humanos, materiales y económicos debido a que la carga de trabajo en la Procuraduría se incrementó de manera considerable, al incluir en la definición de consumidor al intermediario.

3.2 DERECHOS DEL CONSUMIDOR

⁴Párrafo adicionado mediante decreto publicado en el DOF el 4 de febrero de 2004.

1.-Recibir información suficiente y veraz sobre los productos adquiridos. Con ello el consumidor estará en la posibilidad de racionalizar su capacidad de adquirir bienes y servicios (Artículos 32, 33 y 34 de la Ley Federal de Protección al Consumidor)

2.-Recibir garantías en términos claros y precisos. Es indispensable que el consumidor exija al proveedor la garantía de los bienes y servicios, independientemente de que la Ley de la materia se la concede, con la finalidad de que conozca la manera de hacerla valer para el caso de una posible reclamación. (Artículo 78 de la Ley Federal de Protección al Consumidor)

3.-Recibir información que advierta sobre los riesgos y peligros de los productos. En este sentido la Procuraduría se encarga de proporcionar información a través de los medio de comunicación o a través de las delegaciones procurando concienciar a la población consumidora sobre riesgos y peligros en determinados productos. (Artículo 41 de la Ley Federal de Protección al Consumidor)

4.-Adquirir los productos que se encuentren en existencia o la prestación de un servicio, sin negativa o condicionamiento. En este caso la negativa del proveedor puede constituir una reclamación formal por algún tipo de discriminación, situación que esta debidamente regulada en la Ley.(Artículo 43 de la Ley Federal de Protección al Consumidor)

5.-Participar de los beneficios que se estipulen en las promociones y ofertas. El proveedor deberá respetar los términos en que haya ofrecido el bien o servicio, cumpliendo con lo desplegado en su propaganda, ya que en caso contrario trasgrede principios básicos en las relaciones de consumo, que resultarían en una reclamación.(Artículos 46, 47, 48, 49 y 50 de la Ley Federal de Protección al Consumidor)

6.-Recibir información detallada sobre condiciones y plazos de operaciones a crédito. Al respecto, la reforma a la Ley amplió las acciones de PROFECO, con la finalidad de que el consumidor conozca a detalle las condiciones de estas operaciones, así mismo para que las mismas sean reguladas a través de los contratos modelo. (Artículo 66 de la Ley Federal de Protección al Consumidor)

7.-Condiciones justas en el cobro de intereses por compras a crédito. De la misma manera, la nueva regulación establece que es necesario operar con la mayor transparencia a efecto de que el consumidor conozca los riesgos y condiciones al celebrar este tipo de operaciones. (Artículo 69 de la Ley Federal de Protección al Consumidor)

8.-Rescindir el contrato cuando los productos adquiridos tengan defectos de fabricación o vicios ocultos. En el caso de las reclamaciones, es importante que el consumidor conozca que la Ley establece la posibilidad de que le sean reintegradas las cantidades pagadas al proveedor por los bienes adquiridos para el caso de que los mismos no cumplan con lo ofrecido originalmente.(Artículo 82 de la Ley Federal de Protección al Consumidor)

9.-Recibir el reembolso cuando se pague más del precio máximo. En este sentido, la Procuraduría ha desempeñado su papel de amigable componedor, al resolver que dichas cantidades les sean devueltas a aquellos consumidores a los que no se les ha respetado el precio establecido por las autoridades competentes (Artículo 91 de la Ley Federal de Protección al Consumidor)

10.-Reposición del producto o devolución de la cantidad pagada cuando el contenido sea menor a lo indicado en el empaque. Primordialmente, la Procuraduría realiza una excelente labor de verificación y vigilancia, para evitar que se pueda causar un daño a una colectividad de consumidores, al tomar muestras que determinen la veracidad en las cantidades y contenidos de una gran diversidad de productos, para el caso de que no cumplan con las normas oficiales mexicanas, la Profeco inicia el procedimiento en contra del proveedor, independientemente de que dicha omisión pueda constituir una reclamación. (Artículo 92, fracción I de la Ley Federal de Protección al Consumidor)

11.-Reposición, bonificación, compensación o devolución, si los productos no reúnen las condiciones de calidad, marca o especificaciones ofrecidas. Artículo 92, fracción II de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

12.-Recibir comprobantes de las operaciones comerciales. La trascendencia de este derecho, estriba en que al contar el consumidor con el documento base de su acción, podrá hacer valer todos y cada uno de los derechos consagrados en la Ley, directamente

con el proveedor o en caso de reclamaciones ante la Profeco, esta exigencia al proveedor es una de las labores más importantes de la Institución al concienciar a los consumidores de la importancia de contar con el documento que ampare la operación. (Artículo 12 de la Ley Federal de Protección al Consumidor)

13.-Recibir calidad en el servicio de reparación, con la utilización de partes y refacciones apropiadas. Para ello la Procuraduría cuenta con el soporte de las normas oficiales mexicanas, que establecen la exigencia que dichos contratos deben tener, y la utilización de partes y refacciones nuevas, en caso contrario deberán hacerlo saber al consumidor por escrito y éste debe manifestar su aceptación, de no hacerlo están transgrediendo su derecho a esta exigencia y el consumidor estará en posibilidad de formular una reclamación. (Artículo 60 de la Ley Federal de Protección al Consumidor)

14.-Recibir indemnizaciones por productos que resulten averiados al recibir mantenimiento. Es importante señalar, que en el contrato y garantía de los bienes y productos debe establecerse la forma en que se le retribuirá al consumidor por fallas en el mantenimiento, a efecto de que el mismo pueda realizar la reclamación correspondiente, independientemente que dicha omisión es imputable al proveedor. (Artículo 61 de la Ley Federal de Protección al Consumidor)

15.-Tener al alcance la información sobre los precios de los servicios. Esta labor de monitoreo también se lleva a cabo a través de las funciones de verificación y vigilancia de la Profeco, la violación a este derecho, constituye una omisión que puede ser materia de una denuncia o reclamación en contra del proveedor. (Artículo 57 de la Ley Federal de Protección al Consumidor)

16.-Disfrutar en igualdad de condiciones de los servicios ofrecidos al público en general. La Ley de la materia establece claramente, que el consumidor no debe ser sujeto de ningún tipo de discriminación en razón de sexo, edad, religión etc.... (Artículo 58 de la Ley Federal de Protección al Consumidor)

17.-Solicitar la intervención de la Procuraduría cuando se afecten sus intereses y derechos. Este resulta un derecho trascendental, a través del cual el consumidor acude a Profeco a levantar una queja formal o denuncia en contra de aquellos proveedores que

violen algunos de los derechos que les otorga la Ley. (Artículos 20, 21, 24 y 97 de la Ley Federal de Protección al Consumidor)

18.-Recibir la información de los contratos de adhesión redactada en español y con letra legible a simple vista. En ningún supuesto el proveedor podrá entregar al consumidor un contrato en un idioma distinto al español, y deberá establecer claramente las condiciones del mismo; violentar este supuesto también constituye una reclamación ante Profeco. (Artículo 85 de la Ley Federal de Protección al Consumidor)

19.-Respeto a la integridad personal de los consumidores. En todo momento el proveedor se encuentra obligado a salvaguardar la integridad de los consumidores al ofrecer bienes o servicios, garantizando un mínimo de seguridad en ello, pues la trasgresión de este derecho constituye una violación en contra del quejoso. (Artículo 10 de la Ley Federal de Protección al Consumidor)

20.-Cuando la compra se haya realizado fuera del local comercial y se decida no adquirir el bien o servicio, se podrá rescindir la operación dentro de los cinco días hábiles contados a partir de la entrega del bien o de la firma del contrato, lo último que suceda. Este es uno de los derechos primordiales de todo consumidor; al acudir a la Procuraduría en tiempo y forma para solicitar dicha rescisión, el proveedor esta obligado a otorgarla en los términos que la Ley establece. (Artículo 56 de la Ley Federal de Protección al Consumidor)

21.-Recibir información clara y suficiente sobre la adquisición de tiempos compartidos. En este rubro, el contrato base que presenta el quejoso, es el documento fundamental de su acción pues en base al mismo el proveedor estará obligado a cumplir en todas sus partes, de lo contrario le ocasionaría un agravio al consumidor, que podrá presentar su queja ante Profeco. (Artículos 64 y 65 de la Ley Federal de Protección al Consumidor)

22.-Cumplimiento de la entrega de bienes inmuebles. Si la parte proveedora no respeta los plazos establecidos para la entrega, el consumidor podrá ejercitar algunas de las acciones que le concede la Ley, en cuanto a la rescisión, bonificación, compensación o devolución, por incumplimiento atribuible al proveedor. (Artículos 73, 73 bis, 73 ter, 74, 75 y 76 de la Ley Federal de Protección al Consumidor)

23.-Derechos del Consumidor, a no negársele bienes o servicios en razón de nacionalidad, discapacidad sexo preferencia sexual o religiosa. Como quedo asentado, éste derecho esta debidamente tutelado en la Ley de la materia, su trasgresión constituye una violación directa en contra del consumidor. (Artículo 58 de la Ley Federal de Protección al Consumidor)

24. -No discriminación a consumidores. Igualmente, se encuentra relacionada con la negativa de bienes y servicios al consumidor, situación que sería materia de una reclamación formal. (Artículo 58 de la Ley Federal de Protección al Consumidor)

25.- Derechos de los consumidores en operaciones por internet. Esta regulación, relativamente nueva, es con la finalidad de brindar la mayor información posible a los consumidores que opten por celebrar operaciones a través de este medio, que en muchas ocasiones no les brinda la certeza y seguridad necesarias. Es importante que el consumidor conozca los riesgos y alcances de las mismas (Artículo 76 bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor)

3.3. CONCEPTO DE PROVEEDOR

El diccionario de la lengua española Larousse, define al proveedor como “el que suministra lo necesario o conveniente para un fin.”⁵

Con motivo de la creciente globalización, la definición de proveedor apunta no sólo al hecho de proveer lo necesario, sin discriminar la gran cantidad de productos y servicios que se desplazan en una economía global de mercado; sin embargo, en este rubro la Ley Federal de Protección al Consumidor, mantuvo vigente la definición que anteriormente se manejaba, siendo más explícita en cuanto a contenido se refiere, quedando como sigue:

“Proveedor: la persona física o moral que habitual o periódicamente ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios.”

3.4. OBLIGACIONES DEL PROVEEDOR.

⁵DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA LAROUSSE. Editorial Larousse Planeta S.A, México, 2005.

1.-Están obligados al cumplimiento de la Ley Federal de Protección al Consumidor. (Artículo 6 de la Ley Federal de Protección al Consumidor)

2.-Están obligados a respetar los precios, garantías, cantidades, medidas, intereses, cargos, términos, plazos, fechas, modalidades, reservaciones y demás condiciones conforme a las cuales se hubiere ofrecido, obligado o convenido con el consumidor. (Artículo 7 de la Ley Federal de Protección al Consumidor)

3.-Están obligados a respetar los precios y tarifas acordados. (Artículo 8 de la Ley Federal de Protección al Consumidor)

4.-Tiene obligación de entregar al consumidor factura, recibo o comprobante, en el que consten los datos específicos de la compraventa, servicio prestado u operación realizada. (Artículo 12 de la Ley Federal de Protección al Consumidor)

5.-Está obligado a entregar el bien o suministrar el servicio de acuerdo con los términos y condiciones ofrecidas o implícitas en la publicidad o información desplegados, salvo convenio en contrario o consentimiento escrito del consumidor. (Artículo 42 de la Ley Federal de Protección al Consumidor)

6.-Deberán mantener registros e informar al consumidor todo lo necesario para que pueda identificar individualmente la transacción y cerciorarse de la identidad del consumidor. (Artículo 55 de la Ley Federal de Protección al Consumidor)

7.-Deberá exhibirse a la vista del público la tarifa de los principales servicios ofrecidos, con caracteres claramente legibles. (Artículo 57 de la Ley Federal de Protección al Consumidor)

8.-Antes de la prestación de un servicio, deberá presentar presupuesto por escrito, en caso de reparaciones, el presupuesto deberá describir las características del servicio, el costo de refacciones y mano de obra, así como su vigencia, independientemente de que se estipulen mecanismos de variación de rubros específicos por estar sus cotizaciones fuera del control del proveedor. (Artículo 59 de la Ley Federal de Protección al Consumidor)

9.-Las personas dedicadas a la reparación de toda clase de productos deberán emplear partes y refacciones nuevas y apropiadas para el producto de que se trate, salvo que el solicitante del servicio autorice expresamente que se utilicen otras. (Artículo 60 de la Ley Federal de Protección al Consumidor)

10.-Los prestadores de servicios tendrán obligación de expedir factura o comprobante de los trabajos efectuados, en los que deberán especificarse las partes, refacciones y materiales empleados; el precio de ellos y de la mano de obra; así como la garantía que en su caso se haya otorgado. (Artículo 62 de la Ley Federal de Protección al Consumidor)

11.-En las transacciones por internet, el proveedor deberá utilizar la información proporcionada por el consumidor en forma confidencial; utilizar alguno de los elementos técnicos disponibles para brindar seguridad y confidencialidad de la información e informará a el consumidor, previamente a la celebración de la transacción, de las características generales de dichos elementos; proporcionar al consumidor, antes de celebrar la transacción, su domicilio físico, números telefónicos y demás medios a los que pueda acudir para presentación de reclamaciones o solicitarle aclaraciones; evitar las practicas comerciales engañosa respecto de las características de los productos; proporcionar toda la información sobre los términos, condiciones, costos, cargos adicionales, en su caso formas de pago de los bienes ofrecidos; respetar la decisión del consumidor en cuanto a la cantidad y calidad de los productos que desea recibir, así como la de no recibir avisos comerciales, y abstenerse de utilizar estrategias de venta o publicitarias que no proporcionen al consumidor información clara y suficiente sobre los bienes o servicios ofrecidos, y cuidará las prácticas de mercadotecnia dirigidas a la población vulnerable, como los niños, ancianos y enfermos, incorporando mecanismos que adviertan cuando la información no sea apta para esa población. (Artículo 76 bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor)

3.5 CONCEPTO DE SECRETARÍA

Con la LFPC de 1992, se define la competencia de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (hoy Secretaría de Economía), en materia de consumo, referida a la emisión de Normas Oficiales Mexicanas para la comercialización de productos

nacionales y extranjeros que se ofrecen en el mercado, en lo relativo a medidas, cantidades, calidades, pesos y garantías, así como la exhibición de precios.

Con la reforma a la fracción III publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de febrero de 2004, se modificó la denominación que anteriormente recibía dicho organismo centralizado, quedando de la siguiente manera:

“Para los efectos de esta ley se entiende por Secretaría: La Secretaría de Economía”

Aunque no es de nuestro interés ahondar en las facultades de la Secretaría, consideramos necesario, a manera de resumen señalar algunas de las funciones que lleva a cabo dicho organismo, por la importancia que tiene al interactuar con la Procuraduría en diversos rubros de la Ley. Al respecto, los autores Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa señalan:

“La Secretaria de Economía, formula y conduce las policías generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país, con excepción de los bienes y servicios de la administración pública federal; regula, promueve y vigila la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios; establece la política de industrialización, distribución y consumo de productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros, en coordinación con las dependencias competentes; fomentar en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el comercio exterior del país; estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales, escuchando la opinión de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público; estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación, y participar con la mencionada Secretaría en la fijación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos al comercio exterior; normar u registrar la propiedad industrial y mercantil, así como regular y orientar la inversión extranjera y la transferencia de tecnología; establecer y vigilar las normas de calidad, pesas y medidas necesarias, para la actividad comercial, así como las normas y especificaciones industriales; fomentar el desarrollo del pequeño comercio rural y urbano, así como promover el desarrollo de las lonjas, centros y sistemas comerciales de carácter regional o nacional; organizar y patrocinar exposiciones, ferias, y congresos de carácter industrial y comercial; fomentar, regular y promover el desarrollo de la Industria

de transformación e intervenir en el suministro de energía eléctrica a usuarios y en la distribución de gas; fomentar el aprovechamiento de los recursos minerales y llevar el catastro minero, y regular la explotación de salinas ubicadas en terrenos de propiedad nacional y en las formadas directamente por las aguas del mar: otorgar contratos, concesiones, asignaciones, permisos, autorizaciones y asignaciones en materia minera, etc...”⁶

En este marco de atribuciones y facultades, podemos señalar que la mayoría de ellos van encaminados a la actividad económica del Estado. En aspectos muy específicos, la Secretaría de Economía establece los lineamientos que deberá seguir la Procuraduría Federal del Consumidor, como organismo encargado de vigilar el cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas, expedidas por la citada Secretaría, y demás disposiciones aplicables a los actos de consumo, cuya verificación y vigilancia está a cargo de ésta.

A su vez, la Secretaría de Economía y sus similares cuentan con órganos desconcentrados que requieren una atención especial, ya sea por lo delicado de su contenido, la técnica de su manejo o la celeridad en su tratamiento, y gozan de cierta libertad técnica y administrativa, sin liberarse de la relación jerárquica que guardan con el Ejecutivo.

Entre dichos organismos encontramos los siguientes:

- **SECRETARÍA DE ECONOMÍA**
 1. Comisión Federal de Competencia
 2. Coordinación general del Programa de Apoyo para las Empresas de Solidaridad
 3. Delegaciones y Subdelegaciones Federales y Oficinas de Servicios
 4. Representaciones Comerciales en el Extranjero
 5. Comisión Federal de Mejora Regulatoria

Esta última revisó el anteproyecto de reforma a la Ley Federal de Protección al Consumidor, con la finalidad de evaluar el impacto social y los costos económicos que implicaría la aplicación de la misma.

⁶DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOZA Manuel, Op. Cit, pp. 125,126.

CAPÍTULO CUARTO. PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

4.1. NORMATIVIDAD GENERAL DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

La Procuraduría lleva a cabo sus funciones dentro de una normatividad muy amplia; en principio, se establece la organización de la Institución como tal, sin entrar aún a los ordenamientos que tengan que ver con los Derechos del Consumidor.

Comenzaremos diciendo que como su naturaleza lo indica el Reglamento de la Procuraduría, tiene por objeto establecer la organización de la Institución para el ejercicio de sus atribuciones establecidas en la Ley Federal de Protección al Consumidor. Así como la estructura de la Procuraduría donde se divide sus funciones en oficinas centrales, delegaciones, subdelegaciones y demás unidades administrativas que estime convenientes para el desarrollo de sus actividades.

Al frente de cada una de las referidas unidades administrativas existirá un titular, que será nombrado Subprocurador, Coordinador General, Director General, Delegado o Subdelegado, según corresponda y tendrá las facultades que determinen este Reglamento y el Estatuto Orgánico.

La Procuraduría también contará con directores de área, subdirectores, jefes de departamento, subjefes, jefes de oficina, jefes de sección, jefes de mesa, conciliadores, secretarios arbitrales, abogados resolutores, dictaminadores, verificadores, ejecutores, notificadores, peritos, promotores, instructores, receptores de quejas y demás servidores públicos que determine el Procurador de acuerdo con las disposiciones presupuestales aplicables.

REGLAMENTO DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- “Este Reglamento tiene por objeto establecer la organización de la Procuraduría Federal del Consumidor, para el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley Federal de Protección al Consumidor.”

Artículo 3.- “La Procuraduría se organizará de manera desconcentrada para el despacho de los asuntos a su cargo, con oficinas centrales, delegaciones, subdelegaciones y demás unidades que estime conveniente.”

CAPÍTULO II. DEL PROCURADOR

Artículo 8.- “De conformidad con el artículo 27 y demás disposiciones relativas de la Ley, la representación, atención, trámite y resolución de los asuntos que competan a la Procuraduría corresponden al Procurador, quien para su mejor ejecución y desahogo podrá delegar atribuciones en servidores públicos subalternos, sin perjuicio de su ejercicio directo, de acuerdo con lo que establece este Reglamento y el Estatuto Orgánico de la Institución, mediante acuerdos que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.”

CAPÍTULO IV. DIRECCIONES GENERALES

Artículo 17.- Al frente de cada una de las Direcciones Generales habrá un Director General, quien será auxiliado para el despacho de los asuntos por el personal a que se refiere el artículo 4, último párrafo de este Reglamento.

CAPÍTULO V. DELEGACIONES Y SUBDELEGACIONES

Artículo 18.- “La Procuraduría tendrá las delegaciones y subdelegaciones que determine el Estatuto Orgánico. Los servidores públicos de dichas unidades administrativas ejercerán las atribuciones que la Ley y este Reglamento confieren a la Procuraduría tanto en la circunscripción territorial que a tales unidades determine el Procurador mediante acuerdos, como de manera concurrente en la circunscripción territorial de las delegaciones y subdelegaciones circunvecinas,

conforme a los lineamientos que también por acuerdos expida el Procurador y que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación.”

Artículo 19.- “Al frente de cada una de las Delegaciones habrá un Delegado, quien será nombrado y removido por el Procurador, y el cual será auxiliado para el despacho de los asuntos de su competencia por los servidores públicos que determine el Procurador.

Así mismo, el **Estatuto de la Procuraduría** en el artículo 1º establece que tiene como finalidad “Regular la adscripción y organización interna de las unidades administrativas de la Procuraduría, así como la distribución de las funciones previstas en la Ley entre dichas unidades.”

La expedición del Estatuto Orgánico corresponde al Procurador Federal del Consumidor, como una de sus atribuciones, y el presente Estatuto tiene como finalidad regular la organización interna de las unidades administrativas que laboran en la Procuraduría, así como sus atribuciones, las cuales ya estaban previstas en la Ley Federal de Protección al Consumidor.

ESTATUTO ORGÁNICO DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

Artículo 3.-“Adscripción de las unidades administrativas. Para efectos de planeación, coordinación, control, seguimiento y evaluación de acciones, las unidades administrativas se adscribirán, de conformidad con el artículo 4 del Reglamento, al Procurador, a la Subprocuraduría o a la Coordinación General respectiva, de acuerdo con las fracciones siguientes:

I.- A la Subprocuraduría de Servicios al Consumidor, estarán adscritas las Direcciones Generales de Quejas y Conciliación, y de Arbitraje y Resoluciones;

II.- A la Subprocuraduría de Verificación y Vigilancia, estarán adscritas las Direcciones Generales de Verificación y Vigilancia; de Análisis de Prácticas Comerciales, y la Coordinación de Investigación;

III.- A la Subprocuraduría Jurídica estarán adscritas las Direcciones Generales Jurídica Consultiva y de lo Contencioso y de Recursos;

IV.- A la Coordinación General de Investigación y Divulgación, estarán adscritas las Coordinaciones de Publicaciones; de Radio y Televisión, de Educación para el Consumo, y la Dirección General de Organización de Consumidores;

V.- A la Coordinación General de Administración estarán adscritas las Direcciones Generales de Programación, Organización y Presupuesto, y de Recursos Humanos y Materiales;

VI.- Las Unidades de Programas del Sector Social, de Comunicación Social, la Contraloría Interna, y la Dirección General de Coordinación de Delegaciones estarán adscritas directamente al Procurador, y

VII.- Las Delegaciones ejercerán sus funciones en forma desconcentrada y estarán adscritas directamente al Procurador, quien se auxiliará para tal fin de la Dirección General de Coordinación de Delegaciones.”

CAPÍTULO VIII DE LAS DELEGACIONES

Artículo 24.- “Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Procuraduría contará con las delegaciones, subdelegaciones y demás unidades que se requieran conforme a las necesidades del servicio, debiendo existir, al menos, una delegación por entidad federativa. Para su creación o supresión se atenderán criterios de densidad de población, actividad económica, ubicación geográfica, y recursos con que cuente la Procuraduría, entre otros.

Los servidores públicos adscritos a las delegaciones, conforme su competencia, podrán ejercer sus atribuciones en forma concurrente en la circunscripción territorial de las delegaciones circunvecinas, conforme a los lineamientos que mediante acuerdos expida el Procurador y que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación.

Las delegaciones con las que cuenta la Procuraduría, son las siguientes:

I.- En el Estado de Aguascalientes: Delegación de Aguascalientes, con sede en la ciudad de Aguascalientes;

II.- En el Estado de Baja California: Delegación Tijuana, con sede en la ciudad de Tijuana; Delegación Mexicali, con sede en la ciudad de Mexicali.

III.-En el Estado de Baja California Sur, Delegación La Paz, con sede en la ciudad de La Paz.

IV.-En el Estado de Campeche, Delegación Campeche, con sede en la ciudad de Campeche.

V.-En el Estado de Coahuila, Delegación Saltillo, con sede en la ciudad de Saltillo; Delegación Torreón, con sede en la ciudad de Torreón.

VI.-En el Estado de Colima, Delegación Colima, con sede en la ciudad de Colima.

VII.-En el Estado de Chiapas, Delegación Tuxtla Gutiérrez, con sede en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez.

VIII.-En el Estado de Chihuahua, Delegación Chihuahua, con sede en la ciudad de Chihuahua; Delegación Ciudad Juárez, con sede en Ciudad Juárez.

IX.-En el Estado de Durango, Delegación Durango, con sede en la ciudad de Durango.

X.-En el Estado de Guanajuato, Delegación León, con sede en la ciudad de León; Delegación Irapuato, con sede en la ciudad de Irapuato.

XI.-En el Estado de Guerrero, Delegación Acapulco, con sede en la ciudad de Acapulco; Delegación Iguala, con sede en la ciudad de Iguala.

XII.-En el Estado de Hidalgo, Delegación Pachuca, con sede en la ciudad de Pachuca.

XIII.-En el Estado de Jalisco, Delegación Guadalajara, con sede en la ciudad de Guadalajara.

XIV.-En el Estado de México, Delegación Toluca, con sede en la ciudad de Toluca; Delegación Naucalpan, con sede en el municipio de Naucalpan de Juárez; Delegación Nezahualcóyotl, con sede en el municipio de Nezahualcóyotl; Delegación Tlanepantla, con sede en el municipio de Tlanepantla.

XV.-En el Estado de Michoacán, Delegación Morelia, con sede en la ciudad de Morelia.

XVI.-En el Estado de Morelos, Delegación Cuernavaca, con sede en la ciudad de Cuernavaca.

XVII.-En el Estado de Nayarit, Delegación Tepic, con sede en la ciudad de Tepic.

XVIII.-En el Estado de Nuevo León, Delegación Monterrey, con sede en la ciudad de Monterrey.

XIX.-En el Estado de Oaxaca, Delegación Oaxaca, con sede en la ciudad de Oaxaca.

XX.-En el Estado de Puebla, Delegación Puebla, con sede en la ciudad de Puebla.

XXI.-En el Estado de Querétaro, Delegación Querétaro, con sede en la ciudad de Querétaro; Delegación San Juan del Río, con sede en la ciudad de San Juan del Río.

XXII.-En el Estado de Quintana Roo, Delegación Cancún, con sede en la ciudad de Cancún.

XXIII.-En el Estado de San Luis Potosí, Delegación San Luis Potosí, con sede en la ciudad de San Luis Potosí.

XXIV.-En el Estado de Sinaloa, Delegación Culiacán, con sede en la ciudad de Culiacán.

XXV.-En el Estado de Sonora, Delegación Hermosillo, con sede en la ciudad de Hermosillo.

XXVI.-En el Estado de Tabasco, Delegación Villahermosa, con sede en la ciudad de Villahermosa.

XXVII.-En el Estado de Tamaulipas, Delegación Ciudad Victoria, con sede en Ciudad Victoria; Delegación Matamoros, con sede en la ciudad de Matamoros; Delegación Nuevo

Laredo, con sede en la ciudad de Nuevo Laredo; Delegación Reynosa, con sede en la ciudad de Reynosa; Delegación Tampico, con sede en la ciudad de Tampico.

XXVIII.-En el Estado de Tlaxcala, Delegación Tlaxcala, con sede en la ciudad de Tlaxcala.

XXIX.-En el Estado de Veracruz, Delegación Veracruz, con sede en la ciudad de Veracruz; Delegación Tuxpan, con sede en la ciudad de Tuxpan; Delegación Coatzacoalcos, con sede en la ciudad de Coatzacoalcos; Delegación Jalapa, con sede en la ciudad de Jalapa.

XXX.-En el Estado de Yucatán, Delegación Mérida, con sede en la ciudad de Mérida.

XXXI.-En el Estado de Zacatecas, Delegación Zacatecas, con sede en la ciudad de Zacatecas.

XXXII.- En el Distrito Federal:

Delegación Norte, con sede en el territorio de cualquiera de las delegaciones políticas de Azcapotzalco y Gustavo A. Madero;

Delegación Sur, con sede en el territorio de cualquiera de las delegaciones políticas de Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco;

Delegación Centro, con sede en el territorio de cualquiera de las delegaciones políticas de Benito Juárez, Coyocán y Cuauhtémoc;

Delegación Poniente, con sede en el territorio de cualquiera de las delegaciones políticas de Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, Magdalena Contreras y Miguel Hidalgo;

Delegación Oriente, con sede en el territorio de cualquiera de las delegaciones políticas de Iztacalco, Iztapalapa y Venustiano Carranza.”

Esta última fracción fue reformada mediante el Acuerdo por el que se reforma el Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2003, y el Acuerdo por el que se reforma el similar que establece la circunscripción territorial de las Delegaciones de la Procuraduría Federal del Consumidor, igualmente publicado en el D.O.F. el 12 de noviembre de 2003.

Artículo 25.- Las delegaciones ejercerán sus atribuciones en términos de lo dispuesto por el artículo 16 del Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor, en la circunscripción territorial que establezca el Procurador mediante acuerdo que se publique en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 26.- Las subdelegaciones y unidades con que cuente la Procuraduría, estarán adscritas a las delegaciones, y tendrán las atribuciones y circunscripción territorial que determine el Procurador mediante acuerdos que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación.

4.2. PROCESO Y PROCEDIMIENTO

La Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, lleva a cabo un importante papel en la solución de controversias mediante un procedimiento muy especial, y quizá tan viejo como la historia del hombre: La Conciliación.

Este procedimiento que por excelencia se desahoga en esta Institución para lograr muchos de los objetivos de la Ley, tiene características propias y aunque no podemos afirmar que es un proceso puramente oral como se desarrollaron en las épocas pretéritas, los elementos de escritura y oralidad se dan entremezclados para lograr su éxito.

Para poder ahondar en el tema es preciso definir brevemente algunos conceptos que servirán de sustento para comprender el presente capítulo.

Los autores Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinoza, nos hablan del proceso y el procedimiento de la siguiente manera:

...”Los juristas de acuerdo con la tendencia, más generalizada han considerado al proceso como un conjunto de actos que tienden a la producción de un acto determinado. En cambio al procedimiento se le considera, constitutivo de cada una de las fases o etapas en que se desenvuelve progresivamente el proceso...”¹

¹DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op. Cit, p. 222.

En materia administrativa se realizan diversos actos como prever, planear, proteger, prevenir, dirigir, controlar y evaluar que en conjunto forman el proceso administrativo, y sus fases de preparación, decisión etc., constituyen los procedimientos administrativos.

La problemática se ha planteado desde el punto de vista que lleva a identificar el proceso con un significado meramente judicial al producirse una sentencia, mientras que el procedimiento, se aplica a todas las materias, como la forma en que la autoridad actúa.

No es tan inexacto este concepto desde la perspectiva jurídica general, donde se pueden diferenciar estas dos figuras en razón del contenido; si se considera que el proceso tiende a la satisfacción de una pretensión por vía jurisdiccional, mientras que el procedimiento es la forma en que se presenta el ejercicio de la acción y que puede darse tanto en materia judicial, como en materia administrativa; en consecuencia es la serie de actuaciones dirigidas a la manifestación de un pronunciamiento que corresponde a una autoridad administrativa.

“De esta manera se diferencia al proceso judicial del procedimiento administrativo...al considerar que no obstante que el proceso y el procedimiento son una serie de actos convenidos, el proceso (judicial), se desenvuelven ante el tercero independiente e imparcial y que ésta por encima de las partes y termina con una sentencia, y el procedimiento (administrativo), esa serie de actos termina con un acto administrativo, y con una decisión de la autoridad administrativa...”²

Entendiéndose que constituye una serie de actos heterogéneos emanados de la administración, o de la administración y del particular, dirigidos a la producción de la voluntad administrativa, adecuada al ordenamiento jurídico o también a la efectividad de ese mismo acto, consecuentemente estudiado, por el Derecho Administrativo.

En consecuencia, el proceso siempre resulta materialmente jurisdiccional, aun cuando en el aspecto formal tenga naturaleza administrativa. “En cambio, el procedimiento administrativo está

²Ibidem p. 223

integrado por un conjunto de normas y de actos, encaminados a producir nuevos actos administrativos”³

La diferencia estriba en que en el proceso hay unidad y se busca la solución de un conflicto, en tanto, en el procedimiento puede existir o no un conflicto pero lo que se busca es la realización de determinados actos administrativos.

Después de éste breve análisis doctrinario, nos quedaremos con la definición del catedrático Gabino Fraga, que es como sigue:

“El procedimiento administrativo es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan al acto administrativo, de la misma manera que las vías de prevención (preparación) del acto legislativo y de la sentencia judicial, forman, respectivamente, el procedimiento legislativo y el proceso judicial”⁴

4.3. LA ACTUACIÓN DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA

La función administrativa se manifiesta con la emisión de actos concretos que afectan la esfera jurídica de los particulares. El ejercicio de la función administrativa, como manifestación del poder estatal, se encuentra sujeto al cumplimiento de requisitos, que además de estar previstos en la Constitución Federal, son garantías para el gobernado y al mismo tiempo representan limitaciones para la autoridad.

En el caso de la Procuraduría, los actos concretos que pueden llegar a afectar a los particulares, es la imposición de una multa, el uso de la fuerza pública, el dictaminar una resolución con sanción, o el mismo emplazamiento al procedimiento entre otros; y pueden constituir todos, actos que afectan directamente a los sujetos que intervienen en éste procedimiento, como los son el proveedor y el consumidor.

De la simple lectura del primer párrafo del artículo 16 Constitucional podemos advertir que la actuación de la autoridad administrativa, que afecte la esfera jurídica del gobernado, debe

³BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto. “*Manual de Derecho Administrativo*”, 2ª. Edición, Editorial Trillas, México, 1997, p.285.

⁴FRAGA, Gabino. “*Derecho Administrativo*”, 34ª. edición, Editorial Porrúa, México, 1986, p. 11.

sujetarse al procedimiento establecido en la ley, además de manifestar el fundamento legal y las razones de su actuación, esto es, la causa legal del procedimiento.

Por su parte el párrafo segundo del artículo 14 Constitucional, establece la exigencia de que las autoridades cumplan con las “ formalidades esenciales del procedimiento”, dicha exigencia vincula a todas las autoridades, lo que no implica sólo a los órganos jurisdiccionales, sino también a los administrativos; tal es el caso de la Procuraduría Federal del Consumidor, la cual observará en la emisión de sus actos las formalidades del procedimiento que para tal efecto se señala en la Ley de la materia, y en su caso, en las supletorias.

La observancia del procedimiento administrativo, representa una garantía constitucional y garantiza la satisfacción de interés público a través de la adopción de medidas decisivas por parte de los órganos administrativos.

Así el procedimiento al constituir una garantía individual, implica que para la emisión de los actos que afecten la esfera jurídica de los particulares, los órganos administrativos deben cumplir con la serie de requisitos que al efecto establezca el ordenamiento jurídico, en este caso la Ley Federal de Protección al Consumidor, siguiendo los procedimientos de ésta Ley, y las que le sean supletorias, para que la actividad del organismo pueda ser calificada de legítima.

4.4. FUNDAMENTO LEGAL DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

PROFECO lleva a cabo sus funciones de conformidad con un importante **Marco Jurídico**, que deriva de los principios establecidos por el Artículo 28 Constitucional, que tiene por objeto garantizar la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones de consumo, protegiendo los derechos del consumidor.

En el ejercicio de sus atribuciones PROFECO lleva a cabo la aplicación de un importante cuerpo de leyes, reglamentos, y diversos acuerdos que le dan sustento a su actuación.

Por ser muy extenso el Marco Jurídico en el que se desarrollan las atribuciones y facultades de esta Procuraduría, se mencionaran únicamente aquellas disposiciones que se refieren a los derechos de los consumidores.

Los principios de libertad e igualdad formales, constituyen la base de las intervenciones de la administración pública frente a las actividades privadas y económicas; en México estos principios fueron instituidos por la Constitución de 1857, la cual tenía un carácter meramente individualista. La preocupación fundamental que se plasmó en esta Carta Magna, consistía en proteger al individuo contra el Estado, omitiendo establecer una protección de los débiles frente a los poderosos, o de instituir una tutela jurídica a favor de los grupos de necesitados de la sociedad, contra los detentadores de la riqueza. En este modelo económico y jurídico, el Estado descartó la organización y la dirección de la economía; no había una protección específica para el consumidor, aunque en cierta medida era protegido por la Administración Pública, como ciudadano.

Como el liberalismo es una respuesta a una forma económica determinada, y derivado de los cambios producidos en su constante evolución, es como surge en la economía la intervención directa e indirecta del Estado, como respuesta a un momento histórico determinado de las relaciones económicas.

Todo ello trajo como consecuencia, profundas modificaciones en la estructura económica y en los conceptos jurídicos, siendo necesario establecer que la evolución es muy diversa en una sociedad industrial, a diferencia de un país en vías de desarrollo.

En México estas modificaciones han sido consagradas por primera vez en la Constitución de 1917, y después por la legislación correspondiente.

En el marco del liberalismo y las ideas que inspiraban justicia social, después de la Independencia de México, en la que se reconocía una preocupación profunda por los derechos mínimos e inherentes a las personas, surge la Constitución Mexicana de 1917, como un proyecto nacional basado en el liberalismo social, con influencia de diversas naciones, pero que sería posteriormente inspirador del pensamiento universal, tras el debate del Constituyente

de 1916 – 1917, sobre el proyecto del artículo quinto Constitucional, como primera declaración de los derechos sociales en México.

El artículo 28, aún cuando fue modificado, conserva los mismos principios. Se establece la prohibición a los monopolios y estancos. El monopolio como la concentración capitalista en la industria o el comercio, que controla la economía e impone precios y condiciones del mercado.

El artículo 28 de la Constitución, hasta antes de la reforma del 3 de febrero de 1983, era claro en lo que concierne a la prohibición de monopolios, el cual enunciaba: “En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria exceptuándose...” y enumera los monopolios públicos.

Enseguida, se penaba y ordenaba a las autoridades perseguir eficazmente toda concentración o acaparamiento en pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto el alza de precios; así como todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria, comercio o servicios al público; a todo acuerdo o combinación de cualquier manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y en general, a todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y en perjuicio del público en general o de alguna clase social, es decir, la defensa de los consumidores es una de las razones para justificar la prohibición de los monopolios y la protección de la libre concurrencia.

Como ya se ha visto, la creciente concentración económica conduce a un intervencionismo estatal cada vez más notable, lo que da como resultado una intervención en materia de legislación social.

Con la Constitución de 1917, se definen las acciones en las relaciones de los grupos sociales de la sociedad mexicana del siglo XX.

En definitiva, la incorporación de los derechos sociales a partir de la Constitución de 1917 nos abre un importante panorama para diversas leyes reglamentarias que sirven de techo para regular aspectos sociales importantes en forma específica; podemos decir entonces que, la Ley reglamentaria del artículo 28 Constitucional es precisamente la Ley Federal de Protección al Consumidor.

El artículo 28 de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** establece que:

“...En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos, y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria. En consecuencia la ley castigará y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinada y con perjuicio del público en general o de alguna clase social .

Así mismo establece que 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 éstos 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...”⁵

⁵CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2006.

En este sentido sería el artículo antes mencionado el soporte jurídico de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

A continuación comentaremos algunos otros preceptos constitucionales que se relacionan en forma directa con la protección al consumidor:

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

Este artículo establece el principio de igualdad que tenemos todos los ciudadanos, para poder ser sujetos de la protección que brinda la carta magna.

Artículo 40. Párrafo segundo. “El varón y la mujer son iguales ante la Ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.”

Este artículo hace mención a la igualdad de género, en virtud de que por razón de sexo, credo, religión etc... no se podrá negar la atención a persona alguna y se brindará la protección necesaria como consumidor.

Artículo 5°. Primer párrafo. “A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.”

En este sentido, encontramos la posibilidad de que industriales, comerciantes y demás personas dedicadas al comercio, realicen libremente la actividad económica que prefieran, con las limitantes que imponga la propia Ley.

Artículo 5°. Párrafo quinto. “El Estado no puede permitir que se lleve a cabo, ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.”

Aquí se da la protección general por abuso o cláusulas inequitativas, en los contratos, así como la protección a la integridad de las personas.

Artículo 5. Párrafo sexto.”Tampoco puede admitirse convenio en el que la persona pacte su proscripción, o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.”

Es claro al decir que ninguna persona puede contra su voluntad ser desterrada por causa política, o renunciar al ejercicio de la actividad elegida.

Artículo 14. Primer párrafo.”A ninguna ley podrá dársele efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

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

En este caso resulta de suma importancia el derecho de audiencia ante las autoridades competentes; en el caso de la Procuraduría resulta elemental dicho derecho, en virtud de que escuchando a las partes se llega a la solución en los conflictos suscitados entre proveedores y consumidores. Además, con la entrada en vigor de las reformas a la Ley Federal de Protección al Consumidor publicada en el D.O.F., el 4 de febrero de 2004, todos los asuntos que se conocieron, antes de éstas, tendrán su conclusión conforme al ordenamiento legal anterior, lo que da la garantía de irretroactividad de la Ley.

Artículo 25.” Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo Nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía Nacional y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo así como una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución.”

El Estado como encargado de proteger el desarrollo, fomentará el crecimiento económico dentro de un marco justo, que en éste caso resulte favorable para los consumidores como un grupo social desprotegido.

Artículo 25. Párrafo segundo. “El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará, cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.”

Suponemos que al referirse al “interés general”, se puede aludir a que se actuará conforme a lo que beneficie a la mayoría, en un rubro tan importante como es la Economía, que impacta de manera directa a los consumidores.

Artículo 25. Párrafo tercero. “Al desarrollo económico nacional, concurrirán, con responsabilidad social, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.”

En este caso, corresponde a la Procuraduría Federal del Consumidor, colaborar en aquellos aspectos que contribuyan a la actividad económica. En el caso de PROFECO, al racionalizar sus funciones en una buena cultura del consumo.

Artículo 25. Párrafo séptimo.” La Ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.”

En este aspecto, la Constitución respeta el libre derecho de asociarse en forma lícita. Si hablamos de la Procuraduría como medio para promover los derechos del consumidor, encontraremos grupos de éstos debidamente organizados, con la finalidad de informar mejor a las comunidades de sus derechos, y fomentar una cultura de consumo responsable.

4.5. FASES DEL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO LLEVADO ANTE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

La Procuraduría Federal del Consumidor, ha desempeñado un papel decoroso, en la solución de controversias entre productores, comerciantes y consumidores. El éxito de esta Institución se ha logrado mediante un procedimiento que prevé la Ley Federal de Protección al Consumidor: la conciliación. Con ello ha logrado dar solución a éstos conflictos, desde luego

su ejemplar forma de hacerlo, ha sido llevada a otras Instituciones como lo son la CONDUSEF (Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros) y la CONAMED (Comisión Nacional de Arbitraje Médico), sin embargo no han logrado igualar los resultados obtenidos por la Procuraduría, que se ha caracterizado por la autoridad moral y el reconocimiento por parte de quienes la utilizan, al solucionar más del ochenta por ciento de los asuntos tramitados mediante éste procedimiento.

No obstante de que a través de la conciliación se solucionan la mayoría de los asuntos en la Procuraduría, éste como todos los procedimientos, encuentra algunas limitaciones en la práctica, sin embargo no por ello deja de tener efectividad y hoy en día es el procedimiento que por excelencia lleva a cabo diariamente la Institución.

Este procedimiento, del cual muchos consumidores se benefician, está regulado en el Ley Federal de Protección al Consumidor, en su **Capítulo XIII, denominado Procedimientos, Sección Segunda, Procedimiento Conciliatorio**, del cual hablaremos a lo largo del presente capítulo.

La reforma a la **Ley Federal de Protección al Consumidor**, que se publicaron en el D.O.F. el 4 de febrero de 2004, establece en su artículo 1º como principios básicos de las relaciones de consumo los siguientes:

- I. La protección a la vida, a la salud y a la seguridad del consumidor contra riesgos provocados por productos, prácticas en el abastecimiento de productos y servicios considerados peligrosos o nocivos.
- II. La educación y divulgación sobre el consumo adecuado de productos y servicios, que garanticen la libertad para escoger y la equidad en las contrataciones.
- III. La información adecuada y clara sobre los diferentes productos y servicios, con especificación correcta de cantidad, calidad y precio, así como los riesgos que representen.
- IV. La prevención efectiva y reparación de los daños patrimoniales y morales, individuales y colectivos.

- V. El acceso a los órganos administrativos con vistas a la prevención de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos, garantizando la protección jurídica, económica, administrativa y técnica a los consumidores.
- VI. Otorgamiento de información y facilidades a los consumidores para la defensa de sus derechos.
- VII. La protección contra la publicidad engañosa y abusiva, métodos comerciales coercitivos y desleales, así como, contra prácticas y cláusulas abusivas o impuestas en el abastecimiento de productos y servicios.
- VIII. La real y efectiva protección al consumidor en las transacciones efectuadas a través del uso de medios convencionales, electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología y la adecuado utilización de los datos aportados y,
- IX. El respeto a los derechos y obligaciones derivados de las relaciones de consumo y las medidas que garanticen su efectividad y cumplimiento.

La PROFECO es una autoridad muy particular, ya que su competencia se encuentra supeditada a la voluntad de las partes en conflicto, en tal virtud “se trata de un Tribunal disminuido, toda vez que el acudir a la misma es facultativo del consumidor.”⁶

No así del proveedor, en virtud de que una vez que el quejoso ha dado el impulso al procedimiento administrativo, el proveedor está obligado a acudir a la Procuraduría, previa notificación con apercibimiento de multa en caso de incomparecencia.

Ahora definamos el concepto de Autoridad según el Maestro Gabino Fraga:

“Cuando las facultades otorgadas a un órgano implican el poder de decisión y ejecución, es decir, la autorización para realizar actos de naturaleza jurídica, que afectan la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, se tiene el concepto de autoridad”⁷

La Procuraduría como autoridad administrativa, se encuentra dotada de facultades de decisión como es la imposición de multas y el auxilio de la fuerza pública como medida de apremio;

⁶LARES, ROMERO, Víctor Hugo Op. cit, p. 159.

⁷FRAGA, Gabino. Op.cit. p.180

debido a que la Procuraduría tiene facultades para decidir, dictaminar sanciones, pero la ejecución de las multas las realiza a través de un órgano distinto a ella, (Tesorería del Estado) las resoluciones que emita, serán ejecutadas de conformidad con el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la posibilidad de administrar directa o descentralizadamente al Gobierno Federal.

Los objetivos de la Procuraduría están señalados en el artículo 20 párrafo segundo que a la letra dice:

“La Procuraduría Federal del Consumidor, tiene funciones de autoridad administrativa y ésta encargada de promover y proteger los derechos de intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. Su funcionamiento se regirá por lo dispuesto en esta Ley, los reglamentos de ésta y su estatuto.”

Así mismo, el artículo 20 en su párrafo final establece que: “los derechos previstos en la Ley de la materia, no excluyen otros derivados de tratados o de convenciones internacionales de los que México sea signatario; de la legislación interna ordinaria; de reglamentos expedidos por las autoridades administrativas competentes; así como los que deriven de principios generales del derechos, la analogía, las costumbres y la equidad”.

De tal forma que se pueden deducir otros derechos en beneficio de los consumidores, además de los contenidos en la propia Ley; esto con la finalidad de brindar una mayor protección, considerando también que al tomar en cuenta la jerarquía de las normas, se pretende subsanar posibles lagunas que pudieran existir en la misma.

4.5.1. PRESENTACIÓN DE LA QUEJA O RECLAMACIÓN

Particularmente la doctrina, y el diccionario jurídico se refieren a la queja como un recurso en materia procesal, por los agravios causados al quejoso en el procedimiento, o bien como la acción con que se pide a un juez que castigue a otro por el delito que cometió, igualmente los términos querrela, e incluso denuncia son asociados a éstas definiciones.

La Ley Federal de Protección al Consumidor no proporciona una definición como tal de la queja, sin embargo, es necesario para los efectos del presente capítulo contar con una, en materia de derechos del consumidor.

En base a los elementos que diferencian a la reclamación de otro tipo de documentos, a nuestro parecer ésta definición quedaría de la siguiente manera:

Queja: Es el primer escrito o petición, por medio del cual el consumidor ejerce una acción en contra del proveedor, con la finalidad de que se practiquen aquellas diligencias previstas en el procedimiento, conducentes a la solución o conclusión de la reclamación y que procede en los casos de inconformidad o incumplimiento de los supuestos previstos en la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Para los efectos del presente trabajo, el término de queja y reclamación resultan ser sinónimos por el significado que se les da en el contexto de las funciones que realiza la Procuraduría, aunque el diccionario común nos define la reclamación de la siguiente manera:

“Reclamación: Oposición o impugnación que se hace a una cosa”⁸

Los que se puede interpretar como la oposición que hace el consumidor frente al derecho pretendido por el proveedor y que afecta sus intereses.

Cualquier persona que se encuentre en el supuesto del artículo 2º, y que la Ley le otorgue la calidad de Consumidor, en tanto, sea lesionada en sus derechos contenidos en la Ley de la materia, puede presentar una queja.

Los requisitos de procedencia de la queja de conformidad con el artículo 99 de la Ley Federal de Protección al Consumidor:

“La Procuraduría recibirá las quejas o reclamaciones de los consumidores con base en esta Ley, las cuales podrán presentarse en forma escrita, oral, telefónica, electrónica o por cualquier otro medio idóneo cumpliendo con los siguientes requisitos:

- I. Señalar nombre y domicilio del reclamante.

⁸DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA LAROUSSE. Editorial Larousse Planeta S.A, México, 2005.

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

La Procuraduría podrá solicitar a las autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal, que le proporcionen los datos necesarios para identificar y localizar al proveedor. Las autoridades antes señaladas deberán contestar la solicitud dentro de los quince días siguientes a la fecha de su presentación.

En cuanto a las diversas formas en las que pueden ser presentadas las reclamaciones la ley nos habla de varios supuestos, siendo de conformidad con el artículo anterior, las siguientes:

1.-Escrita: Cuando el consumidor o su representante legal, se apersona en la delegación de la Procuraduría, y el abogado receptor levanta la queja, mediante un formato uniforme, donde constan el nombre de las partes, domicilio, motivo de la queja, fecha de la adquisición del bien o servicio contratado, materia de la reclamación la fecha y la relación de los hechos asentando las circunstancias de modo, tiempo, y lugar; de la misma manera el consumidor, podrá optar por proporcionar a la Procuraduría el escrito inicial de queja, que previamente haya elaborado éste, o su representante legal, por la oficialía de partes común de la delegación actuante, por correo certificado o mensajería, con la finalidad de poder establecer todas y cada una de las prestaciones solicitadas a su contraparte. En este caso el abogado receptor de quejas, anexará dicho escrito al formato único, una vez que se hayan colmado los requisitos del artículo 99 de la LFPC, para con ello, en un acto posterior radicar la queja y proceder a la notificación de las partes.

2.-Oral: En realidad no hay evidencia de que las quejas sean puramente orales, al menos no en el Departamento de Servicios al Consumidor. (En todo caso estaríamos ante la presencia de una denuncia, en virtud de que éstas se desahogan a través del Departamento de Verificación y Vigilancia, quien realiza una visita en el domicilio del proveedor, para constatar los hechos denunciados, de la cual se levantara el acta para determinar el trámite o la sanción correspondiente).

Debido a la necesidad que existe de dejar constancia de las actuaciones que lleve a cabo la Procuraduría, la queja deriva del impulso procesal que da el consumidor al presentar su reclamación, por lo que resulta necesario asentar de alguna forma ésta situación. Este registro lo lleva a cabo la Procuraduría a través del Sistema Integral de Información y Procesos (SIIP), en el cual existe un rubro mediante el cual se asientan todas las asesorías y quejas que son canalizadas a la Institución y que lleguen a constituir reclamaciones formales, que se desahogarán conforme al procedimiento convencional.

3.-Telefónica: Al igual que en el rubro anterior, las quejas que se reciban por vía telefónica deberán ser registradas en el Sistema Integral de Información y Procesos (SIIP). El abogado receptor, deberá agotar la conciliación telefónica, previo anotación de los datos necesarios para la procedencia de la reclamación, con la finalidad de dar seguimiento a la misma.

4.-En forma electrónica o por cualquier otro medio idóneo: Son las quejas que por medio de la página web de la Institución, donde existe un apartado especial para que el consumidor pueda presentar su reclamación, serán canalizadas a la delegación correspondiente, una vez que el consumidor haya proporcionado los requisitos del artículo 99 de la Ley Federal citada. La mención de cualquier medio idóneo (fax o correo) resulta ambigua en este caso, por lo ya expuesto, en el sentido de la necesidad que existe de dejar constancia fehaciente de la reclamación y que la misma reúna los requisitos del numeral citado.

Por último, la Procuraduría recibirá las quejas por medio de las solicitudes que dirijan directamente otras dependencias, como la Secretaría de Economía, Turismo, Salud y aquellas que sean canalizadas de la Presidencia de la República.

Diferentes situaciones pueden dar lugar a que una queja sea rechazada por ser notoriamente improcedente (artículo 101 LFPC), algunas de las más comunes son las siguientes:

- Cuando de la exposición del problema, los documentos o el contrato se desprenda que no existe un vínculo entre proveedor y consumidor, de conformidad con la Ley de la Materia.
- Cuando el servicio se refiere a un contrato o relación de trabajo, servicios profesionales independientes que no sean de carácter mercantil.

- Cuando los servicios sean regulados por las leyes financieras que presten aquellas Instituciones y organizaciones cuya supervisión y vigilancia este a cargo de las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores; de Seguros y Fianzas; del Sistema de Ahorro para el Retiro o de cualquier órgano de regulación, supervisión o protección que dependa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Que el término para reclamar el cumplimiento del contrato cualquiera que sea la naturaleza, se encuentre vencido, siempre que a criterio del abogado receptor, exista circunstancia para interrumpir la prescripción (artículo 102 LFPC).
- Aquellos contratos que tengan que ver con el arrendamiento de bienes inmuebles, o por cuanto hace a la regulación de la tenencia de la tierra.
- Cuando el consumidor pretenda hacer valer daños y perjuicios en términos de la legislación civil, por incumplimiento del contrato.
- Cuando la reclamación se presenta contra Sociedades o Asociaciones que no realicen actos de comercio, o lucro de conformidad con la legislación mercantil.
- Cuando la reclamación es presentada por un proveedor en contra del consumidor.

La Ley Federal de Protección al Consumidor, establece mediante adiciones al artículo 100 (decreto publicado en el D.O.F 4 de febrero de 2004), donde se puede presentar una queja de la siguiente manera:

“..Las reclamaciones podrán desahogarse a elección de reclamante, en el lugar en que se haya originado el hecho motivo de la reclamación; en el domicilio del reclamante, en el del proveedor, o cualquier otro que se justifique, tal como el lugar donde el consumidor desarrolla su actividad habitual o en el de su residencia...”

Lo hará, a través de las Unidades de Servicios de la Procuraduría, y de no existir una en el lugar que solicite el consumidor, se hará de su conocimiento el lugar y forma en que será atendida su reclamación.

Las quejas se presentan contra aquellos proveedores y prestadores de servicios, comerciantes e industriales, que no respeten los precios, tarifas, garantías, cantidades, calidades, medidas, intereses, cargos, términos, plazos, fechas, modalidades, reservaciones y demás condiciones

conforme a las cuales se hubiere obligado o convenido con el consumidor la entrega del bien o la prestación del servicio (Artículo 7 de la LFPC).

Una vez que la reclamación haya reunido los requisitos de procedencia (artículo 99 LFPC), el abogado receptor se encargará de verificar que el consumidor haya proporcionado los documentos base de su acción (contrato, notas, recibos, facturas, garantías), señalará una fecha y hora de audiencia, que será desahogada por el abogado de conciliación que se designe conforme al procedimiento establecido.

Si bien la presentación o exhibición por parte del consumidor del documento que acredite la operación o relación de consumo sobre el cual se funda la queja, no es un requisito fijado por la Ley, éste siempre es solicitado por las diferentes unidades de Profeco, sin embargo, por ser un organismo que tutela el interés social y toda vez que los derechos del consumidor son irrenunciables, en caso de que no sea exhibido dicho documento, la queja será receptada con los elementos que proporciones el quejoso.

No obstante lo anterior, es importante mencionar la postura en la audiencia de conciliación cuando no se ha presentado el documento base. Si el proveedor acude a la audiencia y realiza sus manifestaciones con respecto a la queja, estará aceptando de manera expresa la relación contractual, caso en el cual quedará convalidada la misma. De lo contrario si la niega o no se presenta a la audiencia de ley, la Procuraduría podrá requerir de nueva cuenta su presencia realizando las notificaciones para tal efecto, sin embargo estas quejas no podrán ser desahogadas en la forma convencional, debido a que la carga de la prueba es para el que afirma (en este caso el consumidor), pues al manifestar que existe una relación contractual con su contraparte debe acreditarlo de forma fehaciente, y para el caso de que el proveedor se presente al llamado de la Procuraduría pero negare la relación con el reclamante, resultaría violatorio de los principios básicos en el procedimiento, requerirle el contrato o documento, el cual esta manifestando expresamente desconocer.

Para acreditar la personalidad en los trámites ante la Procuraduría tratándose de personas físicas bastará carta poder firmada ante dos testigos, en el caso de personas morales se requiere de poder notarial; cuando sean personas físicas con actividad empresarial, adicionalmente a la

carta poder simple, deberán anexar la constancia de inscripción al Registro Federal de Contribuyentes (Artículo 109 LFPC).

Cuando el consumidor no pueda colmar este requisito, se le prevendrá de tal situación a efecto de que subsane la omisión en la audiencia correspondiente, sin que lo anterior sea un obstáculo para que sea radicada su reclamación.

Un punto relevante en la recepción de la queja es que el planteamiento del motivo de la reclamación deber ser claro y completo, respecto de la causa generadora de la misma, señalando las circunstancias de modo tiempo y lugar así como las pretensiones del consumidor en el caso concreto; esto en razón de que la reclamación es el planteamiento que será base de todo el procedimiento, tanto conciliatorio como arbitral, cuando éste último sea aceptado por las partes, e inclusive para determinar las posibles violaciones en el Procedimiento por Infracciones a la Ley.

4.5.2. CONCILIACIÓN TELEFÓNICA Y DOMICILIARIA (CONCILIACIÓN INMEDIATA)

La *conciliación inmediata* se estableció en 1998, como un mecanismo que permite lograr el acuerdo entre el proveedor y el consumidor para solucionar las reclamaciones y puede realizarse de dos formas:

- vía telefónica ó
- con una visita al domicilio del proveedor

La *conciliación telefónica* se hará una vez que PROFECO reciba la queja se comunica inmediatamente con el prestador de servicios, con el fin de que resuelva el problema rápidamente, aquí no tiene gran importancia la cuantía, sino dar la solución mas rápida, sin la necesidad de realizar todo el trámite, para ello la delegación registra en el Sistema (SIIP) la queja mediante un formato especial, asentando los datos del proveedor y el consumidor, en caso de que se llegue a la solución de la reclamación, o se celebre un convenio la Procuraduría o las partes podrán solicitar que se confirmen por escrito los compromisos adquiridos, estableciendo un término para ello (Artículo 111 LFPC párrafo último).

En caso de que el proveedor no cuente con teléfono, pero se requiera resolver la queja rápidamente, PROFECO, ofrece el servicio de *conciliación domiciliaria*, para que en compañía de un abogado de la Institución acudan al domicilio del proveedor o prestador de servicios para intentar un arreglo conciliatorio, del cual también se levantará el acta respectiva.

La importancia de este procedimiento radica en la celeridad que se le da a la queja del consumidor, lo cual ahorra tiempo al quejoso y a la Institución, dando la solución mas satisfactoria a la misma, inclusive para el proveedor disminuye el tiempo y costos del abogado o representante legal, en virtud de que una vez cumplimentados los compromisos adquiridos, el consumidor únicamente deberá presentar la satisfacción de la reclamación por escrito, o bien el proveedor ratificar que ha dado cumplimiento a la queja a través de una llamada telefónica, la cual deberá ser confirmada con el quejoso.

Ahora bien, si el asunto no es resuelto en la conciliación inmediata o por la propia naturaleza de la reclamación, no es factible la solución por esta vía, da inicio el procedimiento de conciliación personal. Este procedimiento reviste mayor formalidad jurídica, por lo que Profeco cita a las partes, señalando una fecha y hora de audiencia, a fin de desahogar la reclamación en la que se busca dirimir la controversia.

4.5.3. PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO (CONCILIACIÓN PERSONAL)

Conforme a la buena disposición y responsabilidad de las partes involucradas, los contratos se cumplen de manera voluntaria. Sin embargo, si ello no ocurre así, la posibilidad de acudir a las instancias judiciales para hacer cumplir los contratos puede representar costos económicos considerables; por ello esa opción esta al alcance de muy pocos consumidores, lo cual propicia que muchos de ellos puedan quedar en total estado de indefensión frente a los proveedores incumplidos.

Ante tal situación, la LFPC/76, introdujo por primera vez en nuestro país, un novedoso mecanismo de conciliación entre las partes en conflicto, lo que constituyó un paso muy importante en nuestro derecho administrativo hacia un esquema ágil de solución de

controversias entre particulares, concretamente entre consumidores y proveedores, sin perder de vista que la actividad de Profeco, está encaminada a proteger a la parte más débil de la relación de consumo.

Por su parte, la LFPC/92, precisa dos procedimientos para resolver este tipo de controversias, el conciliatorio y el arbitral, así como el procedimiento por infracciones a la Ley, en caso de que las partes no lleguen a un acuerdo o exista violación.

Las bondades de este procedimiento para la solución inmediata de conflictos no se hicieron esperar, al grado que con posterioridad, la legislación procesal civil, adoptó dentro de su procedimiento una etapa conciliatoria, evitando así litigios innecesarios entre las partes. De este modo, hoy en día el procedimiento conciliatorio previsto en las diferentes leyes de Protección al Consumidor (1976, 1992 siendo la más reciente en 2004), permitiendo a cualquier persona, pero en especial aquellas de escasos recursos, en su carácter de consumidores, acudan a Profeco para presentar sus quejas; un alto porcentaje de las cuales se resuelven de manera favorable a sus intereses.

La Ley establece, que las reclamaciones que reciba Profeco no requerirán formalidad alguna, no obstante, se reserva el derecho de rechazar reclamaciones notoriamente improcedentes. También se señala que una vez presentada la reclamación, se interrumpe el término para la prescripción de las acciones legales correspondientes durante el lapso que dure el procedimiento (Artículo 102 LFPC).

Se establece la celebración de una Audiencia de Conciliación entre las partes, en la que el proveedor debe rendir un informe sobre los hechos materia de la reclamación y un extracto del mismo. A diferencia de la LFPC/76, en la LFPC/92, y en la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor 2004, Profeco asume una actitud activa en la referida audiencia conciliatoria, ya que se le permite hacer propuestas para llegar a un arreglo conciliatorio entre las partes.

Para la parte proveedora también se produjo un beneficio, ya que se reducen costos para resolver el conflicto, que puede tener una solución rápida y evitar un posible alargamiento del

proceso en las instancias judiciales, ya que la audiencia de conciliación podrá ser diferida hasta en tres ocasiones, sin que procedan recursos en contra de los acuerdos dictados en el procedimiento.

Antes de referirnos a la Conciliación como la establece la Ley de la materia es necesario definir este concepto, el diccionario jurídico nos da la siguiente acepción:

“Es el acuerdo a que llegan las partes en un proceso, cuando existe controversia sobre la aplicación o interpretación de sus derechos, que permite resulte innecesario dicho proceso. Así mismo, es el acto por el cual las partes encuentran una solución a sus diferencias y la actividad que sirve para ayudar a los contendientes a encontrar el derecho que deba regular sus relaciones jurídicas.”⁹

El Autor Rafael Pina de Vara, la define como sigue:

“Un acuerdo celebrado entre quienes se encuentran ante un conflicto de intereses, con objeto de evitar un juicio o poner rápido fin a uno ya iniciado”¹⁰

La definición por excelencia de conciliación establece que, se trata de evitar el proceso, y por lo tanto, evitar se agoten todas las fases del procedimiento; sin embargo consideramos que en el caso de la Procuraduría resulta ser un procedimiento propiamente dicho, en virtud de que la propia Ley Federal de Protección al Consumidor lo señala de esa manera en el Capítulo XIII, denominado Procedimientos, Sección Segunda, de la Ley Federal mencionada.

“En un sentido histórico, apoyado en las ideas del Maestro Alcalá Zamora, las formas de solución de los conflictos subjetivos de intereses tienen una evolución histórica, que va desde las más primitivas formas de autodefensa por propia mano, hasta las formas heterocompositivas. En éste tránsito surge, después de la primitiva defensa propia de los derechos, la llamada autocompasión, figura muy estudiada por Carnelutti, que implicó que fueran las propias partes en conflicto las que encontraran la solución de este a través, de un pacto o de otra de las partes. Por ello, el antecedente más cercano de las formas

⁹ATWOOD Roberto. Op. Cit, p.58

¹⁰DE PINA VARA, Rafael. “*Diccionario Jurídico*”, 9ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1990, pág.8.

heterocompositivas lo fue la amigable composición, o sea, la intervención de un tercero que sin embargo no tenía todavía el poder de emitir una decisión vinculatoria u obligatoria para las partes, pero que daba algún tipo de opinión que pretendía que las partes tomaran como suya en esa gestión conciliadora de la amigable composición. Se llega también a través de este camino a esa figura que está en el umbral ya de las heterocompositivas y que es la Conciliación, a la cual se puede llegar por las propias partes o por ese tercero amigable componedor que trata de averirlas.”¹¹

Por último daremos la definición que el diccionario jurídico nos proporciona de amigable componedor como:

“La persona a quien las partes interesadas en una contienda promovida o por promover, eligen y designan para que decida en dicha contienda según su leal saber y entender. Los amigables componedores se llaman también, arbitadores y se diferencian de los árbitros, en que éstos, que también son jueces, elegidos por los interesados, deben someterse en la tramitación de sus negocios a las formalidades y términos establecidos por las leyes”.¹²

Si bien es cierto que la Procuraduría Federal del Consumidor, como figura heterocompositiva, es designada como tercero ajeno a las partes, imparcial y pretendidamente da la solución a la controversia, también lo es que las decisiones que la misma adopte no son vinculatorias para las partes, es decir, que no se encuentran obligadas a estar o pasar por lo que el tercero les señale, les decida o les indique; pero tanto la autoridad, como las partes, deben ceñirse a las formalidades que establece el procedimiento en la Ley de la materia. En tal virtud la Procuraduría no llega a la solución de los conflictos de manera discrecional, sino que lo hace acatando los lineamientos que señala el ordenamiento jurídico aplicable.

4.5.4. RENDICIÓN DE INFORME Y AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN

De tal forma, se ordena notificar al proveedor en términos del artículo 104 fracción I de la Ley Federal de Protección al Consumidor que establece:

¹¹PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. “*El Arbitraje en las relaciones de Consumo*”, 1ª. Edición, México, 1997, p.50.

¹²ATWOOD, Roberto. Op. Cit, p. 23.

“...Las notificaciones que realice la Procuraduría serán personales en los siguientes casos:

- I. Cuando se trate de la primera notificación.
- II. Cuando se trate del requerimiento de un acto a la parte que deba cumplirlo.
- III. Cuando se trate de notificación de laudos arbitrales.
- IV. Cuando se trate de resoluciones o acuerdos que impongan una medida de apremio o sanción.
- V. Cuando la Procuraduría notifique al acreedor haber recibido cantidades en consignación y,
- VI. En los demás casos que disponga la Ley.

La Ley de la materia establece que en caso de que no pueda entenderse con la persona que deba ser notificada o con el representante legal, encargado o responsable se estará a lo dispuesto en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en relación con la Ley federal de Protección al Consumidor.

Una vez hecha la notificación se citará al proveedor para la celebración de la Audiencia de Conciliación y Rendición del Informe, de conformidad con el artículo 103 de la Ley Federal de protección al Consumidor que a la letra dice:

“La Procuraduría notificará al Proveedor dentro de los quince días siguientes a la fecha de recepción y registro de la reclamación, requiriéndole un informe por escrito relacionado con los hechos, acompañado de un extracto del mismo.”

La definición de audiencia que proporciona el diccionario común, establece:

“Audiencia: Acto de oír una autoridad a los que acuden; Acto de oír el Juez o Tribunal a las partes, a los efectos de decidir una causa.”¹³

Entraremos al capítulo del Procedimiento Conciliatorio, que de conformidad con el artículo 111 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, establece lo siguiente:

¹³DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA LAROUSSE, Editorial Larousse Planeta, México, 2005.

“La Procuraduría señalará día y hora para la celebración de la Audiencia de Conciliación, en la que se procurará avenir los intereses de las partes, la cual deberá tener lugar, por lo menos, cuatro días después de la fecha de notificación de la reclamación al proveedor.”

Por su parte el artículo 112 establece lo siguiente:

“En caso de que el proveedor no se presente a la audiencia o no rinda el informe relacionado con los hechos, se le impondrá medida de apremio y se citará a una segunda audiencia, en un plazo no mayor a diez días, en caso de no asistir a ésta se le impondrá una nueva medida de apremio y se tendrá por presuntamente cierto lo manifestado por el reclamante.

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

El artículo 25 de la Ley Federal citada establece lo siguiente:

“La Procuraduría, para el desempeño de las funciones que le atribuye la ley, podrá aplicar las siguientes medidas de apremio:

- I. Apercibimiento;
- II. Multa de \$150.00 a \$ 15,000.00;
- III. En caso de que la persista la infracción podrán imponerse nuevas multas por cada día que transcurra sin que obedezca el mandato respectivo, hasta por \$ 6,000.00; y
- IV. El auxilio de la fuerza pública.

De lo anterior, se desprende que la Procuraduría, en el momento de notificar al proveedor, para la Audiencia de Conciliación, apercibirá (advierde, avisa, amonestar) a éste para el caso de no rendir el informe por escrito así como un extracto del mismo sobre los hechos materia de la reclamación o no comparecer el día y hora señalado, se haga efectivo el apercibimiento, que será la medida de apremio que resulte, en alguna de las multas señaladas en el numeral citado, las cuales serán actualizadas en el Diario Oficial de la Federación

El informe rendido será equivalente a la contestación de demanda, en este caso el informe consiste en la contestación de todos y cada uno de los puntos planteados por el consumidor en su escrito de queja donde el proveedor deberá establecer los puntos en común, aquellos que sean materia de litis, o en su caso, oponer excepciones y defensas.

En el acuerdo correspondiente se tendrá por recibido y agregado en autos el informe de ley que le fue requerido a la proveedora, del cual se le entrega un extracto a la parte consumidora para el conocimiento de la postura del proveedor.

4.6. DIVERSAS FORMAS DE CONCLUSIÓN DE LA RECLAMACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO

A través de la Audiencia de Conciliación, se plantean las diversas formas de solucionar la reclamación o en su defecto no solucionar la queja, siendo variable el resultado de dicha audiencia.

Dentro de las principales características de la conciliación podemos citar:

- a) El avenimiento de las partes; entendido como poner de acuerdo a las partes en discordia, que pretende dirimir sus intereses como son, el proveedor y el consumidor.
- b) Evitar un litigio o juicio posterior, entre el consumidor y el proveedor ante otras instancias que sean judiciales.
- c) La economía procesal y la celeridad en el procedimiento, y desde luego en cuanto a la cuantía de gastos y costas que pudiera originar en el consumidor llevar a cabo un procedimiento ulterior.

En la audiencia de conciliación, el conciliador, apoyándose tanto en lo manifestado por la parte consumidora en su escrito inicial de queja, como en el informe requerido al proveedor así como en las manifestaciones vertidas en el acta levantada, buscará obtener la satisfacción de la reclamación, convenio, el acuerdo entre las partes o las pláticas conciliatorias que conduzcan a la solución del conflicto, y de ser necesario podrá auxiliarse del peritaje que establece el artículo 107 de la ley de la materia que establece que:

“En caso de requerirse prueba pericial, el consumidor y el proveedor podrán designar a sus respectivos peritos, quienes no tendrán obligación de presentarse a aceptar el cargo, sólo la de ratificar el dictamen al momento de su presentación. En caso de discrepancia en los peritajes de las partes, la Procuraduría designará a un perito tercero en discordia.”

El conciliador deberá allegarse de todos aquellos elementos de convicción, que estime convenientes para la solución de la queja, siguiendo las formalidades del procedimiento deberá realizar todas las diligencias, de conformidad con los artículos 113, 114, y 114 bis, que establecen:

“Artículo 113.- Previo 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, y las exhortará para llegar a un arreglo. Sin prejuzgar sobre el conflicto planteado, les presentará una o varias opciones de solución, salvaguardando los derechos del consumidor.

Tratándose de bienes o servicios de prestación o suministro periódicos, tales como la energía eléctrica, gas o telecomunicaciones, el sólo inicio del procedimiento conciliatorio suspende cualquier facultad del proveedor de interrumpir o suspender unilateralmente el cumplimiento de sus obligaciones en tanto concluya dicho procedimiento.”

“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. Así mismo, 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 sus 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 o poner las excepciones que estime convenientes.

De toda la 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 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 determine el dictamen;
 - b) Cuando el consumidor hubiere entregado más del 50% de la totalidad del monto de la operación al proveedor, la bonificación será del 25% del monto de la obligación contractual que se determine en el dictamen;

- c) En los supuestos en los que el consumidor hubiere entregado hasta el 50% de la totalidad del monto de la operación al proveedor, la bonificación será del 20% del monto de la obligación contractual que se determine en el dictamen; 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 114ter.- 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 del 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.

Cuando acuden las partes ante la autoridad administrativa de la Procuraduría, el conciliador una vez que ha acreditado tanto al proveedor como al consumidor conforme a derecho, expone un resumen de la reclamación y del informe presentado (artículo 113), exhortando a las partes en todo momento a llegar a un arreglo conveniente para ambas partes, en caso de que exista tal, la Procuraduría llevará a cabo alguna de las siguientes acciones:

1.- Satisfacción de la Reclamación.

2. Convenio.

3.- Las pláticas conciliatorias.

Podemos afirmar que éstas se considerarán la especie, mientras que la conciliación sería el género, un todo que comprende el procedimiento en sus diferentes modalidades. A continuación se analizan, las formas de conclusión de la reclamación.

4.6.1. SATISFACCIÓN DE LA RECLAMACIÓN

Es el acto administrativo que da por terminada la queja, y la instancia. Primeramente, porque el consumidor ha obtenido la satisfacción total de sus pretensiones, o bien, la solución más conveniente a sus intereses, asistiéndole el derecho y consecuentemente manifestará por escrito dicha situación dejando constancia en el expediente respectivo; En segundo término por que al cerrarse dicho expediente como asunto total y definitivamente concluido, el consumidor no podrá presentar otra queja ante la Procuraduría por los mismos hechos, imposibilitándolo a recurrir de nueva cuenta a ésta instancia, Y tampoco estará en posibilidad de acudir ante otra a intentar una acción en contra del proveedor.

En materia doctrinal, éste acto se entiende como la renuncia a la pretensión, lo que produce la imposibilidad de volver a acudir a los tribunales, y dar el impulso procesal por la misma acción intentada.

Sin embargo, en el caso de la Procuraduría, dicha renuncia sólo ha de operar cuando el proveedor da satisfacción total a la queja. En nuestro concepto la satisfacción de la reclamación quedaría de la siguiente manera:

Satisfacción de la Reclamación: Es el acto por medio del cual la parte consumidora, previa ratificación de su voluntad, renuncia a seguir con el procedimiento establecido en la Ley Federal de Protección al Consumidor por haberse colmado sus pretensiones, las cuales fueron planteadas en la queja, entendiendo el allanamiento del proveedor a éstas, dando así por terminada la reclamación y la instancia.

La satisfacción de la Reclamación para la Procuraduría, implica el sometimiento total del proveedor a las pretensiones de la parte consumidora, cuando aquél reconoce en forma expresa, que ha omitido cumplir con sus obligaciones, dando por terminada la queja, así como por concluida la instancia.

Por su naturaleza sui generis, la satisfacción de la reclamación se considera el documento por medio del cual la Procuraduría pone fin al procedimiento administrativo y a la instancia, con la salvedad de que la queja haya sido solucionada satisfactoriamente en beneficio del consumidor, pues, como quedo asentado éste no podrá intentar otra queja por los mismos hechos, y tampoco podrá intentar otro tipo de acción en contra del proveedor ante los Tribunales.

Anteriormente en la práctica, la Procuraduría manejaba la satisfacción de la reclamación como desistimiento, al respecto la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en el artículo 57, señala lo que sigue:

“...Artículo 57.- Pone fin al procedimiento administrativo:

II. El desistimiento...”

Sin embargo, podemos equiparar la satisfacción de la reclamación como aquél acto a que hace mención la Ley Federal citada.

Por tratarse de una Ley Federal, que da a sus preceptos carácter de irrenunciable, el consumidor no puede abandonar la instancia de protección que le brinda la Procuraduría y optar por desistirse de ésta; Por otro lado el proveedor no podrá desconocer la autoridad de Profeco en virtud de que se encuentra obligado al cumplimiento de la Ley, en términos del artículo 6°. Por ello, para el caso de que se requiera agotar la instancia para intentar alguna otra acción en contra del proveedor, el consumidor solicitará se dejen a salvo sus derechos, más no otorgará la satisfacción de la reclamación ante la autoridad al proveedor.

4.6.2. PLÁTICAS CONCILIATORIAS

Consideramos de vital importancia, hacer mención de las pláticas entre las partes durante la audiencia de conciliación ya que éstas constituyen el medio idóneo para llegar al resultado, se concluya o no la reclamación.

Las Platicas conciliatorias son el acto administrativo que de conformidad con la Ley Federal de Protección al Consumidor (artículo 113 LFPC), consiste en la exhortación hecha a las partes para llegar a un arreglo, presentando una o varias opciones de solución; Con ello, el abogado conciliador invitará a las partes a entablar las platicas necesarias, con la finalidad de que resuelvan sus diferencias, no obstante de que en una primera instancia se encuentren en posiciones irreconciliables, es necesario hacerle ver a ambas partes los beneficios que tendrán al no acudir a los Tribunales, así como que tanto el consumidor como el proveedor asuman una responsabilidad.

Durante el desenvolvimiento de la Audiencia de Conciliación, (artículo 114 LFPC), el conciliador podrá allegarse de todos aquellos elementos de convicción que estime convenientes para la conciliación, lo cual hará mediante requerimientos al proveedor de documentales, inclusive al consumidor, que sirvan como constancias de que ambos han cumplido o no con sus obligaciones y por lo tanto se llegue a una solución favorable. La Ley establece en el artículo antes citado párrafo segundo, que el conciliador podrá suspender cuando lo estime conveniente o a instancia de ambas partes, la audiencia hasta en tres ocasiones, bajo la presunción que desde la primera cita, hayan acudido ambas partes.

Previo reconocimiento de la personalidad y concedido el uso de la palabra a la parte proveedora y a la parte consumidora, estas manifestarán los elementos comunes y los puntos de controversia, de esa forma podrán buscar alternativas de solución y llegar a un arreglo.

Una vez agotado el diferimiento de la Audiencia de Conciliación, si las partes estuvieran de acuerdo, podrán celebrar el convenio o el acuerdo entre las partes, además de que es hasta entonces que el consumidor estará en posibilidad de firmar la satisfacción de la reclamación.

4.6.3. CONVENIO

Es el acto administrativo, por medio del cual las partes arriban a una solución favorable al consumidor, asumiendo compromisos, los cuales serán asentados en el documento correspondiente, denominado convenio.

De conformidad con el artículo 1792 del Código Civil para el Distrito Federal vigente, la definición es como sigue:

“**Convenio** Es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones”¹⁴

Por su naturaleza, el convenio es bilateral o sinalagmático, es decir, cuando las partes se obligan recíprocamente.

El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en su Capítulo II, denominado “Del Juicio Ejecutivo”, Sección Primera, Reglas Generales, artículo 444, establece que:

“...Las sentencias que causen ejecutoria y los convenios judiciales, los convenios celebrados ante la Procuraduría Federal del Consumidor, los laudos que emita la propia Procuraduría... motivarán ejecución, si el interesado no intentará la vía de apremio.”¹⁵

El Código Civil Adjetivo, señala que se requiere de un título que lleve aparejada ejecución; El convenio celebrado ante la Procuraduría es el reconocimiento expreso de una obligación de dar, hacer o no hacer, por la parte proveedora, o el establecimiento de derechos y obligaciones por ambas partes, y toda vez que el convenio celebrado ante la autoridad de la Procuraduría es un documento público, al cumplirse el plazo establecido en éste instrumento, sin haberse dado su cumplimiento motiva su ejecución, y es el mismo legislador el que le otorga esta calidad en la Ley Federal de Protección al Consumidor al establecer en su 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

¹⁴CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL. Editorial Libuk S.A de C.V, México, 2006, p.319.

¹⁵CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL. Editorial Libuk S.A de C.V, México, 2006, p.151.

Tribunales competentes en la vía de apremio o en juicio ejecutivo, a elección del interesado.”

El Capítulo V, denominado “De la Vía de Apremio”, Sección Primera, De la ejecución de la Sentencia, del mismo Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, establece en el artículo 500 que:

“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 laudos emitidos por la misma.”

Por su parte el artículo 504 establece que:

“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.”

En este caso el consumidor podrá optar por el Juicio Ejecutivo o la Vía de apremio, para hacer cumplir el convenio, siendo aplicable el ordenamiento civil referido para el Distrito Federal.

En el documento (acta), que celebran en la audiencia de conciliación, ambas partes manifiestan su voluntad de dirimir la controversia mediante la celebración de un convenio que se rige por cláusulas; En primera instancia se reconocen la personalidad con la que se ostentan, así como la relación contractual que dio origen a la queja.

Acto seguido, en los convenios celebrados en la Profeco, el proveedor puede obligarse en forma unilateral, para modificar, transferir, crear o extinguir sus obligaciones de dar, hacer o no hacer, sin embargo, el consumidor no siempre asume alguna obligación a favor del proveedor, únicamente manifiesta su consentimiento con la cláusula que obliga a éste y aunque es posible que aquél asuma alguna, no siempre es así.

Ambas partes solicitan que en virtud del convenio celebrado, el mismo sea aprobado en todas y cada una de sus cláusulas y se le otorgue fuerza de sentencia ejecutoriada elevada a la categoría de cosa juzgada.

Por último, se tiene por presentada a la parte consumidora y a la parte proveedora, y por hechas sus manifestaciones para los efectos legales ha que haya lugar; Se les tiene por reconocida y acreditada la personalidad con la que se ostentan. Así mismo, se tiene por celebrado el convenio por los comparecientes, mismo que por no contener cláusulas contrarias a la moral, al derecho ni a la Ley Federal de Protección al Consumidor, se aprueba en todas y cada una de sus partes conforme a lo dispuesto por los artículos 110 y 115 párrafo segundo de la Ley de la materia; en una última de sus cláusulas, se tiene por obligadas a las partes a estar y pasar por él en todo tiempo y lugar como si se tratara de Sentencia Ejecutoriada elevada a la categoría de Cosa Juzgada.

En caso de que por la naturaleza de las obligaciones y los compromisos adquiridos por las partes, el convenio sea de cumplimiento inmediato se cerrará el acta respectiva una vez que las prestaciones hayan sido satisfechas. Cuando el convenio requiera de una nueva fecha de audiencia para su cumplimentación el conciliador señalara nueva fecha y hora a efecto de que se verifique el cumplimiento total del mismo, en términos de lo señalado en los siguientes artículos:

“Artículo 110.-Los convenios aprobados 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 contemplada por esta Ley.”

“Artículo 115 párrafo segundo. Los convenios celebrados por las partes serán aprobados por la Procuraduría cuando no vayan en contra de la Ley, y el acuerdo que los apruebe no admitirá recurso alguno.”

4.7. NO CONCLUSIÓN DE LA RECLAMACIÓN

En el contexto del presente trabajo, la no conclusión de la reclamación son aquellos actos administrativos, que habiéndose desahogado todo el procedimiento de conciliación, no concluyen con la solución de la queja a favor del consumidor, y por lo tanto, una vez agotado el mismo es necesario darle continuidad, siguiendo con un procedimiento diferente para dar por concluida la instancia.

4.7.1. SOLICITUD DE LAS PARTES PARA FUNGIR COMO ÁRBITRO

Es el acto administrativo, en que las partes habiendo sido exhortados por el abogado conciliador a llegar a un acuerdo y previa celebración de pláticas conciliatorias, no logran avenir sus intereses, por lo tanto, no es posible llegar a una conciliación y dar por terminada y solucionada la queja.

Se dice que no se da por concluida la reclamación como tal en el procedimiento conciliatorio, debido a que el arbitraje es un procedimiento distinto en su naturaleza jurídica a la conciliación, es decir, agotar el arbitraje, implica el sometimiento a un tercero imparcial que deberá resolver sobre el negocio arbitral.

Así, en el acta levantada, en la audiencia (misma que fue diferida hasta en tres ocasiones), en uso de la palabra la parte consumidora ratifica en todas y cada una de sus partes su queja y la parte proveedora el informe presentado, así como todas las manifestaciones vertidas durante el procedimiento.

El conciliador actuante, con fundamento en el artículo 116 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, exhorta a las partes para designen como árbitro a la Procuraduría, debido a que en la celebración de pláticas a los largo de la audiencia de conciliación, no se logró dar satisfacción a la queja o celebrar un convenio.

Ambas partes, deberán previamente manifestar su acuerdo de someterse a ese tercero, pues este es quien decidirá sobre el negocio, en forma definitiva, pues es como tal un juicio arbitral, y será resuelto conforme a las reglas establecidas en el Código de Comercio; De lo contrario si el quejoso o el proveedor no manifestaren su consentimiento de someterse al arbitraje de la Procuraduría, se dejarán a salvo los derechos de ambas partes y se podrá continuar con el procedimiento por infracciones a la Ley, teniendo los involucrados en el procedimiento que continuar por otra vía y ante autoridad distinta a la de Profeco, a efecto de satisfacer sus pretensiones.

Así en ese acto el conciliador actuante da por concluida la etapa conciliatoria, y en atención a las manifestaciones de los comparecientes y con fundamento en los artículos 117 y 118 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, se designa como árbitro a la Procuraduría a efecto de que se desarrolle el juicio arbitral señalando claramente los puntos de controversia y si el arbitraje será en estricto derecho o en amigable composición.

En amigable composición, se fijarán las cuestiones que deberán ser objeto del arbitraje, y el árbitro tendrá la libertad para resolver en conciencia y a buena fe guardada, sin sujeción a reglas legales, pero observando las formalidades esenciales del procedimiento. El árbitro tendrá la facultad de allegarse todos los elementos que juzgue necesarios para resolver las cuestiones que se la hayan planteado. No habrá términos e incidentes (Artículo 118 LFPC).

En el juicio arbitral de estricto derecho, las partes formularán compromiso en el que fijarán las reglas del procedimiento, acordes a los principios de legalidad, equidad e igualdad entre las partes. En el caso de que las partes no las propongan o no se hayan puesto de acuerdo, el árbitro las establecerá. En todo caso se aplicará supletoriamente en el Código de Comercio y a falta de disposición en dicho código, el ordenamiento procesal civil local aplicable.

En materia de derechos del consumidor, el Código de Comercio es aplicable en defecto de las normas contenidas en la Ley Federal multicitada, en los términos que se encuentra actualmente de conformidad con el Título Cuarto, denominado “Del Arbitraje Comercial”, capítulos I a IX, del Código en comento.

4.7.2. DEJAR A SALVO LOS DERECHOS

Es el acto administrativo, que da por terminada la instancia de la Procuraduría para seguir conociendo del asunto (queja); En virtud, de que alguna o ambas partes no aceptaron una conciliación y tampoco someterse al juicio arbitral se ven agotadas sus facultades para dar una solución satisfactoria a la reclamación. Así mismo, si de las constancias que obran en autos se desprende que no hubo violaciones a la Ley Federal de la materia por la parte proveedora, resulta innecesario seguir con el procedimiento por infracciones a la Ley.

Si una vez, celebradas pláticas conciliatorias entre las partes no se logra llegar a un acuerdo en beneficio del quejoso, es necesario hacerle ver que debido a que la Profeco es una autoridad administrativa, tal y como quedó establecido en el presente trabajo, sus facultades son sancionadoras, más no existe coacción para obligar al proveedor a satisfacer sus pretensiones, (no obstante que el abogado conciliante debe agotar una o más propuestas para avenir los intereses de las partes), en virtud de que por su naturaleza jurídica, no se erige como un Tribunal.

El conciliador, con fundamento en el artículo 116 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, exhorta a las partes a que designen como árbitro a esta Procuraduría o a árbitro independiente para dirimir su controversia, en virtud de que no hubo arreglo conciliatorio.

Una vez que han hecho sus manifestaciones, para los efectos legales a que haya lugar, las cuales deberán asentarse en el acta respectiva, y en virtud de que no existe conciliación entre las partes y no es aceptado el arbitraje de la Institución, ni a árbitro independiente para resolver la queja, se da por agotada la fase conciliatoria y se dejan a salvo los derechos de ambos a efecto de que los hagan valer en la vía y forma que mejor convenga a sus intereses.

4.7.3. PROVEEDOR OPONE EXCEPCIONES Y DEFENSAS

Es el acto administrativo, por medio del cual en la audiencia de conciliación y rendición de informe, la parte proveedora además de rendir el informe y un extracto del mismo, contesta los hechos materia de la reclamación oponiendo excepciones y defensas, con la finalidad de que la

autoridad de la Procuraduría deje de conocer el asunto (queja), y el conciliador acuerde favorables las mismas.

En el acta levantada y en uso de la voz, la parte proveedora manifiesta que ratifica en todas y cada una de sus partes el escrito que en vía de informe fue presentado, y solicita se tenga por reconocida la personalidad con que se ostenta; En ese acto solicita se acuerden las excepciones y defensas presentadas, y que en términos del artículo 116 de la ley de la materia se dejen a salvo los derechos de ambas partes, para hacerlas valer en la vía y forma que mejor convenga a sus intereses.

La parte consumidora por su parte ratifica su queja y manifiesta sus pretensiones.

El conciliador debe resolver las excepciones en ese acto; Es una práctica muy común, que el conciliador se reserve el derecho de contestar las mismas en la primera audiencia, lo que asienta en el acuerdo respectivo, sin embargo, cuando las partes no llegan a un arreglo, deberá regularizar el procedimiento a efecto de desahogar las excepciones y estar en posibilidad de acordar el inicio del procedimiento por infracciones a la Ley, o en su caso dejar a salvo los derechos de las partes para que los hagan valer en la vía y forma que convenga a sus intereses.

A manera de ejemplificar, es necesario hacer mención de las excepciones más comunes que se presentan en la audiencia las cuales, se resuelven generalmente como se transcribe a continuación:

Una vez que se entra al estudio de las excepciones, y visto el estado que guardan los autos, con fundamento en el artículo 58 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de la materia se procede a regularizar el procedimiento, toda vez que la parte proveedora, en su escrito que en vía de informe rindió interpuso a su favor, diversas excepciones. En numeral antes citado establece a la letra:

“Artículo 58.-Los jueces, magistrados y ministros podrán ordenar que se subsane toda omisión que notaren en la substanciación, para el solo efecto de regularizar el procedimiento.”

El conciliador resolverá al tenor de las siguientes consideraciones:

Por lo que hace a la falta de acción y derecho de la parte consumidora, ó sine actione agis: la parte proveedora manifiesta que no ha violado ningún derecho a la parte consumidora que diera motivo a la queja; En este sentido, la misma no se puede considerar una excepción propiamente dicha, sino un medio de defensa mediante el cual únicamente se niegan los hechos y derecho declarados por el quejoso, por lo que resulta necesario continuar con el o los procedimientos establecidos en la Ley de la materia para estar en posibilidad de esclarecer los hechos que motivaron la reclamación, por lo que resulta improcedente en términos de los artículo 1,7,24 fracción XVI, 111,y 114 de la Ley de la materia.

En cuanto a la excepción de contrato no cumplido: es muy común en la práctica que la parte proveedora afirme desde el informe, que los consumidores deben cumplir con lo que originalmente pactaron, sobre todo cuando la materia de reclamación versa sobre la solicitud de devolución de cantidades pagadas o la cancelación de contratos a efecto de coaccionar al quejoso a llevar a su término lo convenido, aunque esto sea en su perjuicio; En tal virtud, esta excepción resulta improcedente toda vez que se concluye que más que una excepción deberá tenerse como una afirmación por la parte proveedora de que la consumidora ha cumplido el contrato celebrado entre las partes y en consecuencia no pudo haber incumplido con el mismo, toda vez que hasta el momento de la presentación de la queja, ambas partes estas vigentes en sus obligaciones y derechos.

La oscuridad de la queja: es una excepción muy común en el procedimiento, al manifestar la proveedora que el quejoso realiza manifestaciones vagas e imprecisas; Al respecto el artículo 99 de la Ley de la materia al consumidor le establece a la parte consumidora como requisito para presentar su reclamación únicamente haga una relación sucinta de los hechos motivo de la queja sin que para ello obligue a determinado formalismo en cuanto a su redacción, resultando improcedente con el ordenamiento legal antes invocado y en todo caso por ser una Ley orden público e interés social, corresponde a la Procuraduría, la supletoriedad de la queja por omisión de alguna de las pretensiones establecidas por el consumidor en el cuerpo de la queja.

La excepción de falsedad: es cuando la proveedora argumenta la absoluta falsedad de los hechos que manifiesta la consumidora por carecer de sustento alguno y no aportar medios de

prueba contundentes; En el mismo tenor el artículo 99 de la Ley de la materia no se establece obligación alguna para que la parte consumidora exhiba o no los documentos base de su acción ya que incluso, lo anterior deberá tomarse en consideración si se parte del hecho que el procedimiento conciliatorio es donde la Procuraduría lo que intenta es conciliar a través de la exhortación a las partes a solucionar la materia de reclamación, sin que el conciliador prejuzgue sobre el fondo del asunto.

Sin embargo, si la autoridad estima pertinente iniciar el Procedimiento por infracciones a la Ley y emitir resolución administrativa, tomando en cuenta los medios de convicción que obren en los autos del expediente (pruebas), resultaría improcedente dicha excepción.

También en la mayoría de los casos se opone la excepción de cumplimiento forzoso de los contratos derivada del artículo 56 de la Ley de la materia; Al respecto dicha disposición resulta inaplicable, en virtud de que la misma se aplica a las ventas a domicilio, mediatas o indirectas, es decir, cuando la parte consumidora realizó la contratación del servicio fuera del local establecido por la parte proveedora.

Consideramos que la oposición de excepciones y defensas no concluye con la reclamación satisfactoriamente a favor de las partes, debido a que desde la primera audiencia el proveedor no muestra una verdadera disposición de avenir sus intereses con los del quejoso, luego entonces, ataca el procedimiento desde el inicio y las cuestiones que se resuelven, muchas veces son puramente procesales.

4.7.4. PROCEDIMIENTO POR INFRACCIONES A LA LEY

El Procedimiento por infracciones a la Ley, se sigue en contra del proveedor en varios supuestos:

- Cuando el Proveedor no comparece a las audiencias de ley, no obstante de encontrarse legalmente notificado de la diligencia, y apercibido, como deberá constar en los autos del expediente. A esto se llama seguir el procedimiento en rebeldía.

- Cuando el proveedor acude de manera irregular a alguna de las tres audiencias de Ley; Al acudir esta ratificando que la notificación de la diligencia se hizo en tiempo y forma.
- Cuando las partes han acudido en tiempo y forma a las audiencias, pero las pláticas correspondientes no concluyen en la solución de la reclamación; Si el conciliador, cuenta con los elementos para que el proveedor proporcione la solución derivado de las constancias y las diligencias que se hayan ordenado, y se hubiere allegado de elementos suficientes para que aquél proporcione alguna opción de solución, pero éste se negare, oficiosamente se da inicio al procedimiento por infracciones a la ley, por posibles violaciones a la misma en perjuicio del consumidor, fundando y motivando la causa legal del procedimiento, previa exhortación a las partes a que designen como arbitro a la Procuraduría o se dejen a salvo sus derechos para hacerlos valer en otra vía.

Por lo tanto, el procedimiento por infracciones a la ley, es el acto administrativo que funda su causa legal, en el hecho de que el proveedor con su omisión e inasistencia, o su negativa a llegar a un acuerdo, impide a la Autoridad ejercer sus atribuciones para el correcto desahogo de la conciliación, causando el perjuicio del consumidor, ya que éste ve limitado su derecho y la posibilidad de llegar a un acuerdo favorable, en virtud de que no se tienen los elementos para desahogar la controversia motivo de la reclamación, siendo este el objeto primordial de la audiencia y de la Ley de la materia, cuyas disposiciones jurídicas son de interés social y al ser irrenunciables deben ser respetadas.

Para el caso de que los proveedores, incurran en desacato a mandamiento legítimo de autoridad competente, y conforme al artículo 25 fracción I y II, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, se le hará efectivo el apercibimiento decretado en los autos del expediente, o en la primera notificación; Así mismo si el procedimiento fue llevado en rebeldía, habiendo requerido la comparecencia en tiempo y forma, con fundamento en el numeral antes citado, se le impondrá una multa, debiéndose girar atento oficio al C. Tesorero que corresponda para su conocimiento y cobro.

Al igual que en los rubros anteriores, si no existe conciliación entre las partes, y no aceptan el arbitraje de la Institución para dirimir la controversia, se dejan a salvo los derechos de las

mismas, conforme a lo establecido en el artículo 116 párrafo segundo de la Ley Federal de Protección al Consumidor, para que los hagan valer en la vía y forma que mejor convenga a sus intereses.

Si por el estado que guardan los autos, y del análisis de las constancias que obran en el expediente, se desprenden posibles violaciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor, el conciliador deberá fundar el inicio de éste procedimiento en los principios básicos establecidos en la Ley Federal mencionada y en los derechos básicos del consumidor, y motivarlo de conformidad con la materia de reclamación del bien o servicio, y el incumplimiento del proveedor, específicamente deberá señalar cual fue la conducta (de dar hacer, o no hacer), por la que se consideró que al desahogar la audiencia, el proveedor conculcó preceptos irrenunciables en la Ley, en perjuicio del consumidor.

En consecuencia con fundamento en lo dispuesto en el artículo 123 del ordenamiento legal referido, se da inicio al procedimiento por infracciones a la Ley en contra del proveedor, y se le otorga un término de diez días hábiles para que rinda pruebas y manifieste lo que a su derecho convenga, lo que deberá hacer por la oficialía de partes de la Unidad Administrativa de Profeco ante la cual se presentó la queja, en el entendido de que de no hacerlo la Procuraduría resolverá con los elementos de convicción de que disponga, apercibiendo a la proveedora (s) en términos de los artículo 305 y 306 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que a su vez se aplica supletoriamente a la Ley de la materia, que señale domicilio dentro de la población que corresponda para oír y recibir las notificaciones que deban ser personales, ya que de no ser así, estos actos se notificarán en los estrados de la Delegación.

Una vez emitida la resolución administrativa que pone fin al procedimiento, se hará del conocimiento del reclamante para que solicite a la autoridad de la Procuraduría una copia certificada de la misma, en caso de que así convenga a sus intereses.

La Procuraduría admitirá las pruebas que estime pertinentes y procederá a su desahogo, así mismo, podrá solicitar de presunto infractor o de terceros las demás pruebas que estime necesarias.

Concluido el desahogo de las pruebas, la Procuraduría notificará al presunto infractor por estrados de la Delegación, para que presente alegatos dentro de los dos días hábiles siguientes.

La Procuraduría resolverá dentro de los quince días hábiles siguientes, y emitirá la resolución administrativa, en la cual señalará la sanción correspondiente, una vez que haya determinado la violación a la Ley de la materia, atendiendo a los criterios de gravedad de la infracción, reincidencia, fundamento legal y motivación que dio origen para conocer del asunto en éste procedimiento.

En contra de las resoluciones de la Procuraduría dictadas con fundamento en las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor y demás derivadas de ella, se podrá interponer Recurso de Revisión, el cual deberá agotarse como medio de defensa ordinario, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, mediante el cual el proveedor podrá manifestar los agravios que se le causan; La sanción a que se haga acreedor el proveedor no soluciona la materia de la queja, es decir, el consumidor deberá hacer valer por otra vía sus acciones con la finalidad de satisfacer sus pretensiones, ya que con la emisión de la resolución administrativa no se le retribuye en manera alguna sus pretensiones, en virtud de que no recupera el monto de lo reclamado, ni se le da solución a las quejas que versen sobre servicios deficientemente presentados, únicamente es un castigo para la parte proveedora, que ha quedado registrada ante Profeco, como un proveedor incumplido, con la finalidad de el mismo aplique acciones correctivas a las conductas u omisiones que impidieron la conciliación, el proveedor queda registrado en el Sistema de Profeco (SIIP), y en caso de que haya otras quejas en su contra, y no presente disposición para solucionarlas, el criterio de reincidencia y gravedad de la infracción será aplicado al emitir la resolución que corresponda, y sentará un precedente con aquellas conductas que causen perjuicio a los consumidores.

CONCLUSIONES

PRIMERA.-El movimiento de protección a los consumidores, ve su importancia en la medida que un capitalismo avanzado (ahora la globalización), dicta las medidas y reglas del consumo, siendo necesario implementar medidas que ejerzan un autocontrol en una sociedad consumista.

SEGUNDA.-Éste movimiento se visualizó tempranamente desde los años veintes, y posteriormente en los cincuentas. Sin embargo, Estados Unidos de Norteamérica, influyó de manera importante a Europa y el resto del mundo, a efecto de organizar a los grupos de consumidores y llevar a la legislación éste tema; Después del discurso del Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica John F. Kennedy quien señaló: "...Los consumidores un grupo tan numeroso, no tenía una opinión en las cuestiones económicas...", es que se señala ese momento como su nacimiento.

TERCERA.-Francia e Inglaterra, fuertemente influenciados por el movimiento en los Estados Unidos de Norteamérica durante los años sesentas, desarrollaron una compleja legislación de protección a los consumidores, y organismos públicos, como fue el Instituto Nacional del Consumo.

CUARTA.-Los países escandinavos, sobresalieron del resto de Europa al establecer al Ombudsman (KO) de los consumidores, recayendo la protección de los mismos en éste comisario parlamentario, más que en organizaciones privadas como se dió en la primera etapa en Europa.

QUINTA.-La Sociedad de Naciones, constituye el primer antecedente serio que reflejó la preocupación de la Comunidad Internacional de unificarse a fin de resolver los problemas que afectaban a los Estados miembros, dando como resultado la Organización Internacional de Uniones de Consumidores, cuyas actividades principales desde su inicio fueron: la protección, información, divulgación y pruebas comparativas.

SEXTA.-A diferencia de Europa, América Latina no ha desarrollado una política internacional común en materia de protección al consumidor, siendo los Estados Unidos de Norteamérica el país a la delantera en nuestro continente, al desarrollar un cuerpo de leyes en distintas materias y siendo pioneros en el tema, al exigir una verdadera regulación. Por su parte, Argentina y Venezuela vieron florecer los proyectos de ley hasta los años noventas, lo que refleja sin duda una mora legislativa por las evidentes desigualdades en los países de América.

SÉPTIMA.-En el mundo indígena anterior a la Conquista, es difícil encontrar antecedentes suficientes de protección al consumidor. Sin embargo, ya existía en los mercados un funcionario de protección que vigilaba las actividades comerciales. Posteriormente, se crearon policías o figuras más concretas, que entonces se heredaron de las disposiciones virreinales, y que subsistieron en el México Colonial, Independiente y Revolucionario.

OCTAVA.-Después de la revisión del positivismo, a partir de la Constitución de 1917, surgieron códigos y leyes que empezaban a defender en forma más clara a los consumidores.

NOVENA.-El modelo liberal, es el antecedente mas próximo a nosotros y que impulso la legislación moderna en materia de protección a los consumidores, siendo su nota esencial, la libre ley de la oferta y la demanda que hacía del contrato entre las partes ley suprema, siendo necesario adecuar las desigualdades reales con los principios emanados de la Constitución.

DÉCIMA.-Hacia 1970, aparece uno de los más críticos de la economía mundial: El agudo proceso inflacionario, que afectó de manera general e incontrolable a las economías más avanzadas. En un país como México que no ha logrado el pleno desarrollo de su potencial y de la existencia de grandes desigualdades entre el sector empresarial y los diferentes sectores de la sociedad, surge la iniciativa de Ley Federal de Protección al Consumidor, enviada por el entonces presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez.

DÉCIMA PRIMERA.-A partir de la primera Ley Federal de Protección al Consumidor, se le dio a dicho ordenamiento la categoría de derecho social, en razón de que sus preceptos son

imperativos e irrenunciables, sin que pueda estar sujeta a la autonomía de las partes, por las desigualdades reales que existen en perjuicio de quienes deben aceptar relaciones injustas.

DÉCIMA SEGUNDA.-La LFPC de 1972, creó dos organismos: La Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, cuya finalidad era de autoridad administrativa encargada de promover y proteger los intereses del público consumidor y el Instituto Nacional del Consumo (INCO), que orientaba al consumidora racionalizar su capacidad de compra, informarlo y capacitarlo para el ejercicio de sus derechos.

DÉCIMA TERCERA.-La LFPC de 1992, realiza un cambio sustancial en la legislación, con la publicación de una nueva Ley el día 24 de diciembre de ese año, la cual racionaliza las funciones en un solo organismo, fusionando el extinto INCO en Profeco permitiendo con ello, la atención integral de sus funciones.

DÉCIMA CUARTA.-El anteproyecto de reforma a la Ley Federal de Protección al Consumidor en el año 2004, hace precisiones importantes, a fin de ampliar la competencia de PROFECO en materias como: consumidores intermedios, quejas por teléfono e internet, instituciones financieras que sean de carácter mercantil, privacidad en la información, acciones colectivas, protección del patrimonio en materia de autofinanciamiento y materia inmobiliaria, información clara y bonificaciones.

DEÉCIMO QUINTA.-Así mismo, en cuanto a las acciones que dan transparencia, se fortalecen los actos de la autoridad, y se otorga seguridad jurídica a las autoridades y a las partes, estableciéndose en dicho proyecto: Dictamen Técnico, Publicidad, Reglas de supletoriedad, Procedimiento de Verificación y Vigilancia, Medidas Precautorias y Sanciones.

DÉCIMO SEXTA.-La Procuraduría, por su naturaleza jurídica es: un organismo descentralizado de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se encarga de proteger y promover los derechos e intereses de los consumidores, así como, procurar la equidad y seguridad jurídica entre las partes en conflicto, y su funcionamiento se rige por lo dispuesto en la Ley de la materia, su reglamento y estatuto.

DÉCIMO SÉPTIMA.-Como uno de los principios que le otorga la Ley a la Procuraduría, está el servicio social que presta representando los intereses de los consumidores, al fungir como conciliador y constituirse como amigable componedor en las controversias que se suscitan entre consumidores y proveedores.

DÉCIMO OCTAVA.-Con las reformas a la Ley Federal de Protección al Consumidor en el año 2004, operó un cambio sustancial en cuanto a la definición de consumidor, toda vez que tanto en México, como en la mayoría de los países que cuentan con una legislación sobre el tema, solo se protegía al consumidor final que adquiriera el bien o servicio para su uso como destinatario final. Sin embargo, la ley estableció la cuantía para aquellas reclamaciones que los consumidores intermedios presentaren, incorporándolos así en el nuevo concepto, con las reformas a que se refiere la Ley.

DÉCIMO NOVENA.-En cuanto a la definición de proveedor, la legislación mantuvo el concepto anterior, pero precisó que no sólo se refiere a la persona que ofrece o distribuye productos de manera periódica o habitual, sino también que venda, arrende o conceda su uso o disfrute al público en general.

VIGÉSIMA.-La conciliación es un procedimiento como tal, considerado en el Capítulo XIII, denominado Procedimientos, Sección Segunda, Procedimiento Conciliatorio, de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

VIGÉSIMA PRIMERA.-Como forma heterocompositiva, la conciliación pretende que la Profeco sea designada como tercero imparcial ajeno al conflicto entre las partes y pretende que sea solucionado a favor del consumidor, exhortando a las partes a avenir sus intereses. Sin embargo, sus funciones se agotan toda vez que es una autoridad administrativa y sus decisiones no son vinculatorias para las partes; Así, la autoridad deberá seguir el procedimiento y las formalidades que establece la Ley de la materia para producir nuevos actos administrativos, sea solucionada o no la materia de la reclamación.

VIGÉSIMA SEGUNDA.-En el procedimiento conciliatorio, la satisfacción de la reclamación, las pláticas conciliatorias que se lleven a cabo entre las partes y el convenio, constituyen las formas de solucionar la queja, en virtud de que se da satisfacción a las pretensiones del quejoso y se da por concluida la instancia, al imposibilitar al quejoso a presentar otra reclamación por los mismos hechos ante la autoridad de la Procuraduría.

VIGÉSIMA TERCERA.-Cuando no se ha dado solución a la queja, se tiene por agotado el procedimiento conciliatorio y el diferimiento de la audiencia de Ley; Una vez que las partes solicitan a la Procuraduría fungir como arbitro, da inicio a un procedimiento distinto que es propiamente un juicio; para el caso de que no sea aceptado el arbitraje se dejarán a salvo los derechos de las partes, para que los hagan valer en la vía y forma que mejor convenga a sus intereses. Así mismo, cuando la Procuraduría ha desahogado el procedimiento conciliatorio sin haber obtenido la mejor solución a la queja, puede ordenar se de inicio al Procedimiento por Infracciones a la Ley, si de las constancias que obran en el expediente, se infieren violaciones que afecten los intereses del consumidor o el interés general, debiendo entrar al estudio del expediente, para que en su caso, se dicte la sanción económica que proceda atendiendo a los principios de gravedad, reincidencia, fundamentación y motivación del procedimiento.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

1.-ALPA, Guido, “*La protección al Consumidor en Europa. Modelo de Legislación Estatal y Directiva de la Comunidad Económica Europea*”, 1ª. Edición, Editorial Nueva Imagen y UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, México, 1981.

2.-ATWOOD, Roberto, Diccionario Jurídico, 2005.

3.-BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto, “*Manual de Derecho Administrativo*”, 2ª. Edición, Editorial Trillas, México, 1997.

4.-BARRERA GRAF, Jorge, “*La ley Federal de Protección al Consumidor*”, Editorial Jurídica, No. 8, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, 1981.

5.-BERNITZ, Ulf. “*La Protección al Consumidor. Métodos y Líneas evolutivas en la legislación Nórdica en especial sueca, de protección al consumidor*”, 1ª. Edición, Editorial Nueva Imagen y UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, México, 1981.

6.-BERCOVITZ RODRIGUEZ CANO, Alberto, “*Lecturas sobre la Constitución Española*”, Tomo II, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Educación a Distancia.

7.-BIEVERT, Bernd. “*La Protección al Consumidor. El desarrollo reciente de la política del consumidor en Europa Occidental.*”, 1ª. Edición, Editorial Nueva Imagen y UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, México, 1981.

8.-CARRANCÁ y TRUJILLO, Raúl. “*Organización Social de los Antiguos Aztecas*”, 1ª. Edición, Editorial Patria, México, 1985.

9.-CRASTON, Ross. “*Consumer and Law*”, Editorial. London, En las publicaciones internas de la Procuraduría Federal del Consumidor para acervo, México, 1979.

10.-DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel, “*Compendio de Derecho Administrativo*”, 5ª Edición, 1er. Curso, Editorial Porrúa, México, 2002.

11.-DE PINA VARA, Rafael, “*Derecho Mexicano*”, 2ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1985.

12.-DE PINA VARA, Rafael, “*Diccionario Jurídico*”, 9ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1990.

13.-FERRER ROSELO, Clemente, “*El Consumidor y la Sociedad*”, 1ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1980.

14.-FRAGA, Gabino, “*Derecho Administrativo*”, 34ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1986.

15.-INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMIDOR (INCO), “*El Consumidor y los derechos Humanos*”, *Publicación Interna del Instituto para acervo*.

16.-JIMENÉZ CORDINACH, Maria de Lourdes, “*Protección Jurídica al Consumidor*”, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, 1978.

17.-LARES ROMERO, Víctor Hugo, “*El derecho de Protección a los Consumidores en México*”, 1ª Edición, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1991.

18.-MALINVAUD, Phillipe, “*La protección al consumidor en el derecho francés*”, 1ª. Edición, Editorial Nueva Imagen y UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, México, 1981.

19.-MORENO SÁNCHEZ, Guillermo. “*La Conciliación y el arbitraje en la Ley Federal de Protección al Consumidor*”, Revista del foro, Órgano de la Barra del Colegio de Abogados, 6ª época, No. 13, México, 1978.

20.-PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, “*Acción y Visión de Profeco*”, Documento interno para fines administrativos de la Institución, 12 de mayo, 2003.

21.-..... “*El Arbitraje en las relaciones de Consumo*”, 1ª. Edición, México, 1997.

22.-..... “*La Protección al Consumidor como instrumento económico*”, Documento interno para fines administrativos de la Institución, Abril, 2002.

23.-..... “*México a través de los Informes presindiciales*”, La Ciudad de México, T. 16, pág. 6, D.O.F, En la Procuraduría Federal del Consumidor, publicación interna para fines administrativos y didácticos.

24.-RECASENS SICHES, Luis, “*El derecho protector de los Consumidores*”; Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, Año X, No. 29 de UNAM, Mayo-Agosto.

25.-REYES LÓPEZ, Maria José, “*Derecho de Consumo*”, Editorial Triant Lo Blanch, Valencia España, 1999.

26.-SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, “*Historia del Derecho Mexicano*”, 5ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

27.-VÁZQUEZ RÍOS, Luís Ponciano, “*El Avance Mundial de los derechos del consumidor*”, Instituto Nacional del Consumidor, *Publicación Interna del Instituto para acervo*.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal de Protección al Consumidor

Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Código de Comercio

Código Civil para el Distrito Federal

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal

Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor

Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor

CONSULTA

Diccionario de la Lengua Española Larousse, Editorial. Larousse Planeta S.A, México, 1994.

Enciclopedia Autodidacta Océano Color, Tomo 8, Editorial Océano, Grupo Editorial S.A., España, 1995.

Constitución Política de la Republica de Venezuela, Gaceta Oficial No. 662 extraordinaria, de 23 de enero de 1961.

Archivo Histórico de la Cuidad de México, Volumen 3623, año 1985, Expediente 3, en antecedentes de la Procuraduría Federal del Consumidor, Publicación Interna con fines administrativos y didácticos.

OTRAS FUENTES

www.profeco.gob.mx

www.argentina.com